

Zeitschrift für Kanada-Studien

Im Auftrag der
Gesellschaft für Kanada-Studien
herausgegeben von Vorstand und Beirat

Schriftleitung

UDO KEMPF
REINGARD M. NISCHIK

1993 13. Jahrgang/Nr. 1 Band 23

AV-VERLAG FRANZ FISCHER AUGSBURG

PIERRE TRUDEL

Le cadre juridique des médias de masse au Canada

Zusammenfassung

Der grundlegende gesetzliche Rahmen für die kanadischen Massenmedien ist die Verfassungsgarantie der Pressefreiheit. Die Presse ist nur den Vorschriften des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und Zivitrechts unterworfen. Audiovisuelle Medien werden strenger reguliert, um sicherzustellen, daß die kanadische Identität in Funk und Fernsehen präsent ist. Der kanadische Gesetzgeber hat verschiedene Regelungen und Vorschriften entwickelt, durch die das sprachliche und kulturelle Gleichgewicht bei der Darstellung divergierender Auffassungen gesichert werden soll. Das so entstandene Regelwerk spiegelt die Absicht der Kanadier, widersprüchliche Ziele zu verwirklichen, etwa die, mit der amerikanischen Kultur in Verbindung zu bleiben und sicherzustellen, daß kanadische Medien die kanadische Kultur darstellen.

Abstract

The basic regulatory framework of Canadian mass media is the constitutional guarantee of freedom of the press. Press is ruled only by common law and general criminal and civil liability. Audiovisual media are more intensively regulated in order to secure Canadian identity on the air. Canadian decision makers have developed various regulatory policies promoting linguistic and cultural balance and fairness in the expression of diverging viewpoints. The resulting regulatory regime reflects how Canadians expect to reconcile diverging goals such as the will to stay in touch with American culture and insuring that Canadian media reflect Canadian culture.

Le Canada est au nombre des pays qui ont été très tôt confrontés au phénomène de la globalisation de la communication. La proximité des États-Unis, le plus grand producteur d'images et de messages de l'histoire humaine a représenté un défi de taille pour les Canadiens. Le phénomène de la globalisation des communications est donc une constante dans l'histoire des médias au Canada.

La réglementation des médias constitue souvent le lieu dans lequel se manifestent les tentatives de faire valoir des intérêts nationaux au sein d'un contexte caractérisé

par un mouvement de globalisation accompagnant le développement des technologies de communications. Le développement du cadre juridique des mass médias et des industries culturelles au Canada est dominé par le souci d'assurer un espace pour le développement et la diffusion des manifestations de la culture canadienne tout en conservant une ouverture sur le monde de même qu'une participation au "village global".

D'entrée de jeu, il convient de relever que la notion de village global signifie, pour l'instant dans le domaine des médias de masse "village américain". Le public canadien est encore très loin de pouvoir accéder aux manifestations de la culture des autres pays. Hormis quelques exceptions, il faut constater que les avancées fulgurantes de la technologie n'ont pas encore permis de mettre à la disposition des publics l'ensemble des créations en provenance des cinq continents. Les extraordinaires moyens de transmission fonctionnent pour l'heure avec des contenus qui sont surtout des produits de l'industrie américaine de "l'entertainment".

Les principales composantes du cadre juridique des mass médias au Canada peuvent être envisagés en faisant état des principes du droit commun, applicables à tous les médias et constituant le seul véritable cadre juridique visant les médias écrits comme la presse et l'édition. D'autre part, la presse électronique est l'objet d'un encadrement juridique beaucoup plus détaillé. Ce cadre juridique est caractérisé par l'attribution de missions diverses aux médias électroniques; ces missions reflétant les impératifs des politiques culturelles mises en place depuis les trente dernières années.

La presse écrite

Les médias écrits sont assujettis à un régime de liberté éditoriale et de liberté d'entreprendre la publication de tout imprimé. Traditionnellement, le statut des médias écrits est structuré autour des seuls principes du droit applicable à toutes les autres activités, c'est à dire le droit commun. Les principes généraux de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale sont donc les principales règles encadrant les activités des médias écrits.

La *Loi constitutionnelle de 1982* à sa Partie I proclame que "chacun a [...] la liberté d'opinion et d'expression".¹ L'activité expressive est la raison d'être de l'activité journalistique. Il est donc certain que cette dernière relève, en principe, du champ protégé de la liberté d'expression.² Si cette déduction n'emportait pas entièrement adhésion, l'on pourrait ajouter que l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit la "liberté d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication".

La finalité liée au fonctionnement des institutions démocratiques est depuis longtemps associée à la liberté de presse en contexte canadien;³ elle implique la prise en compte du public auquel le message est destiné. C'est pourquoi il est possible de dire que la reconnaissance par la Cour suprême de la liberté d'information dans le *Renvoi sur les lois de l'Alberta*⁴ est aussi une reconnaissance du droit du public à être informé des opinions et critiques afin que le contrôle de l'opinion publique et le l'électorat puisse s'exercer.⁵

La nécessité pour le public de prendre connaissance des faits et opinions relatifs au fonctionnement du régime parlementaire peut être vue comme le fondement de la protection constitutionnelle de la liberté d'information. Ce critère a constitué un facteur structurant des limites de la liberté d'expression. Il contribue à délimiter le domaine protégé de la liberté d'information et notamment les éléments du statut des personnes et organismes publics voués à l'information du public.

Au cœur de ces conceptions bien implantées de la liberté d'information transparaît la notion de liberté éditoriale. La liberté éditoriale est une composante de la liberté de la presse et des autres moyens de communication. La protection que cette dernière reçoit en droit canadien s'étend donc à la liberté éditoriale. Dans le *Renvoi sur les lois de l'Alberta*, c'est de la faculté de l'éditeur à décider, sans l'intervention des autorités étatiques qu'il s'agit. Les mesures invalidées dans l'arrêt *Saumur* avaient été analysées comme permettant aux autorités d'autoriser la distribution de tracts en se fondant sur les contenus des documents qu'on se proposait de distribuer. Dans l'arrêt *Gay Alliance Toward Equality v. Vancouver Sun*⁶ le juge Martland, écrivant l'arrêt de la majorité des juges de la Cour suprême, met de l'avant un passage de la décision *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*,⁷ estimant que cette déclaration "est utile pour examiner un des éléments essentiels de la liberté de la presse". Il conclut que "le droit a reconnu la liberté de la presse de diffuser ses opinions et ses idées et de choisir ce qu'elle publie".⁸ Ainsi, la liberté de presse comporte essentiellement un droit de rechercher et de choisir ce qui sera porté à la connaissance du public. Ces droits sont de l'essence de l'activité journalistique envisagée dans un contexte démocratique. L'activité journalistique se définit comme celle qui est vouée à la recherche et à la diffusion d'information; elle participe à la recherche de la vérité dans un souci d'information du public.

La tendance de la Cour suprême est de considérer que la sphère protégée par la liberté d'expression est très large; celle-ci s'étend, en principe, à l'ensemble des activités visant à transmettre une signification. Dans *Procureur général du Québec c. Irwin Toy*, la Cour suprême retient une interprétation englobante du champ de la liberté d'expression; elle la définit comme "la garantie que nous pouvons communiquer nos pensées et nos sentiments de façon non-violente, sans crainte de la censure."⁹ Elle explique que l'expression possède à la fois un contenu et une forme et ces deux éléments sont inextricablement liés. Ces deux éléments – le contenu et la forme de l'expression – sont l'objet de la protection constitutionnelle. Depuis 1982, lorsque la Cour suprême a eu à déterminer la compatibilité de certaines mesures entravant la publication d'informations judiciaires avec la liberté d'expression, elle a affirmé très fermement l'importance de cette liberté et surtout la nécessité de ne pas ignorer son statut supra-légal. Il reste toutefois que les parlements peuvent poser à la liberté de presse et des autres médias des limites raisonnables et justifiables dans une société démocratique.

Ainsi, la responsabilité découlant du droit commun vise autant celle que l'on encourt en vertu des règles de droit pénal que celle qui découle de l'application des principes de droit civil. Les règles du droit civil comportent des dispositions protégeant la réputation et la vie privée des personnes. La responsabilité pénale est celle qui résulte de la violation de lois posant des interdictions de diffuser certains genres de contenus. Le *Code criminel* prévoit un certain nombre de ces interdictions,

tout comme diverses lois telles celles qui concernent la tenue d'enquêtes publiques, la protection de la jeunesse, la propagande haineuse, la pornographie ou la publicité.

Les médias audiovisuels

Alors que la presse écrite peut facilement être perçue comme un média local, les médias audiovisuels ont la possibilité de transmettre des images et des sons au-delà des frontières. Il n'est pas étonnant qu'ils soient à l'origine de l'imagerie du "village global". Si la presse écrite jouit en principe d'un régime de liberté limitée surtout par les règles du droit commun, il en est autrement des médias audiovisuels. L'univers de l'audiovisuel canadien réfère à des réalités diversifiées. Les stations de radio et de télévision, les câblodistributeurs ainsi que les autres entreprises ayant pour objet de transmettre des émissions au public sont régis par la *Loi sur la radiodiffusion*.¹⁰

Le statut des activités de radiodiffusion à l'égard de la liberté d'expression n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'une décision déterminante de la part des tribunaux canadiens mais il paraît certain que ces activités sont protégées par la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression. Dans sa décision *Société Radio Canada c. La Reine*,¹¹ la Cour suprême a pris acte de la volonté du Parlement de mettre sur pied un système de radiodiffusion fonctionnant selon le principe de la liberté d'expression. Cela n'empêche pas de faire valoir que les médias de radiodiffusion font usage de fréquences qui sont rares et devant, de ce fait, faire partie du domaine public. D'autres motifs ont aussi été invoqués tels l'impact de ces médias, leur omniprésence et leur présence intrusive.¹² Tous ces motifs sont invoqués pour justifier le degré moindre de protection reconnu aux médias audiovisuels au titre de la liberté d'expression. La *Loi sur la radiodiffusion* fait échos à ces motifs.

L'histoire de la politique de la radiodiffusion canadienne révèle à quel point la radio et, plus tard, la télévision ont été perçus comme des instruments essentiels de promotion de l'identité canadienne.¹³ L'évolution du régime juridique de la radiodiffusion au Canada est marquée par les tensions résultant de la proximité des diffuseurs américains, pour lesquels le marché canadien n'est qu'un appendice de leur marché domestique, et la persistance des idéaux élevés sur le rôle que devrait jouer la radiodiffusion en tant que ciment de l'unité canadienne et comme instrument de promotion d'une culture canadienne.¹⁴

Cette tension se manifeste dès la première commission d'enquête sur la radiodiffusion¹⁵ et se retrouve à toutes les étapes de l'évolution qu'ont connues la politique et le cadre juridique de la radio et de la télévision. C'est pourquoi le régime juridique et réglementaire de la radiodiffusion au Canada est caractérisé par une tension entre deux pôles. Le premier pôle, identifié au maintien et au renforcement de la présence étatique, attache à la radiodiffusion canadienne des idéaux culturels élevés. En plus de promouvoir la culture canadienne, le système de radiodiffusion devrait viser à desservir tout le territoire et agir comme ciment de l'unité canadienne. Le second pôle, pris en charge par les promoteurs privés, exhorte les valeurs de liberté, de choix des téléspectateurs, privilégie l'objectif de rentabilité et réclame une réglementation permettant d'offrir au public tout ce qu'il demande.

Il est manifeste que cette tension fondamentale a contribué à façonner certains traits originaux du régime canadien. La coexistence d'un secteur public et d'un secteur privé de radiodiffusion assujettis en principe aux mêmes règles et objectifs, a constitué, jusqu'aux années récentes, le trait caractéristique du système canadien.¹⁶

L'incapacité des autorités fédérales canadiennes d'implanter un véritable monopole public de radiodiffusion en raison des coûts très élevés des infrastructures¹⁷ et du poids politique des radiodiffuseurs privés, a engendré un système dénommé "système unique"¹⁸ possédant des traits des régimes européens et l'allure du modèle américain. Dès 1958, la *Loi relative à la radiodiffusion*¹⁹ consacra cette dualité, notamment en permettant aux entreprises privées d'oeuvrer dans le domaine de la télévision d'où elles avaient été tenues à l'écart jusqu'à ce moment.

Quels qu'en soient les fondements, la politique canadienne de radiodiffusion est largement déterminée par des facteurs prenant naissance aux États-Unis. Pour justifier le contrôle étatique sur la radiodiffusion, dans les années trente, lors des premiers épisodes des débats devant marquer le développement de la politique canadienne de radio et plus tard de télévision, Graham Spry s'écriait, "l'État ou les États-Unis".²⁰ Les innovations nombreuses qui ont marqué l'évolution de la radiodiffusion ont constamment dirigé son régime juridique vers un objectif de protection et d'augmentation quantitative ou qualitative des produits culturels d'origine canadienne face à la concurrence provenant des États-Unis.

La législation sur la radio et la télévision au Canada a traditionnellement soulevé passions et controverses. Dans son rapport, rendu public en septembre 1986, le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion notait que le système canadien de radiodiffusion est "l'une des grandes réussites nationales."²¹ Les accomplissements sont en effet remarquables si l'on considère l'ampleur des défis auxquels les Canadiens avaient à faire face: desservir, dans deux langues officielles, par une programmation typiquement canadienne une population répartie dans un vaste territoire situé à proximité du plus important pays producteur d'émissions de télévision. Si le sujet passionne et soulève parfois des divergences, il n'en demeure pas moins une constante, mise en lumière depuis la toute première enquête sur la politique de la radio. "Les auditeurs canadiens de radio veulent de la radiodiffusion canadienne"²² constatait la Commission Aird dans son rapport ajoutant que "la plupart des programmes radiodiffusés proviennent de sources extra-canadiennes."²³ Cependant, les Canadiens ne veulent en aucun cas être privés d'accès aux émissions américaines.²⁴

Les tensions caractérisant la politique canadienne de radiodiffusion, la difficulté d'identifier a priori les mesures permettant une intervention efficace sur une réalité aussi fuyante et mal connue que les médias électroniques et surtout le caractère très ambitieux des objectifs auxquels on a voulu traditionnellement faire servir la radio et la télévision dans ce pays sont au nombre des facteurs ayant conduit à l'adoption du régime de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Une politique exprimée en forme d'allégories

Dans le domaine de l'audiovisuel, la loi se manifeste surtout comme un discours sur ce que devrait être cet univers: Un système audiovisuel canadien fonctionnant

dans une sorte de monde idéal, dépouillé des contradictions qui pourtant le caractérisent. La mise en oeuvre de cette rhétorique passe par une réglementation du discours audiovisuel caractérisée par l'immatérialité des objets et la difficulté d'en encadrer le déroulement au moyen des formes juridiques traditionnelles.

L'aspect rhétorique de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* est sans doute sa caractéristique la plus manifeste. Ce caractère résulte de cette accumulation d'affirmations solennelles, d'objectifs et de principes contradictoires, d'imprécisions, voire même parfois, des lieux communs qu'on y trouve. Par exemple, on y prescrit que "la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité".²⁵ On a fait état de l'absence de principes de hiérarchisation des divers objectifs et affirmations²⁶ se présentant comme un ensemble de valeurs importantes dont il est nécessaire de tenir compte dans la régulation des activités visées. Plusieurs des normes énoncées par le Parlement le sont au moyen de standards, établis le plus souvent au niveau du discours législatif et affectés d'une forte charge émotive. L'importance symbolique des médias explique sans doute ce phénomène.

Il est malaisé de déterminer de quelle façon les divers principes, valeurs et objectifs pourront être atteints dans le concret. Daniel Gifford écrit à ce propos que: "These value-referents reflect [...] the inability of the legislature to speak more precisely."²⁷ C'est comme si les réalités auxquelles la loi entend faire face étaient si multiples, si complexes et si volatiles qu'il est impossible de les encadrer de façon plus précise. Ce genre de formulation répond assurément à un impératif d'adaptabilité. C'est sans doute l'un des besoins les plus impérieux et sans doute le plus difficile à réaliser pour le droit.²⁸

L'activité réglementaire du CRTC, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes donne un contenu aux principes énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion. Le CRTC est d'ailleurs investi de la fonction de réglementer et surveiller le système de radiodiffusion de façon à mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion. Le Conseil exerce ses fonctions de régulation au moyen de quatre instruments principaux, d'un poids juridique variable qui sont: 1° l'adoption de textes réglementaires, 2° les énoncés de politique qu'il rend publics périodiquement et, 3° ses décisions et ordonnances à l'endroit d'une entreprise ou d'un ensemble d'entreprises et enfin, 4° les décisions qu'il rend à la suite de l'étude de plaintes formulées à l'endroit des entreprises.

Le CRTC a le choix des moyens pour assumer son mandat. Au cours des années récentes, il a surtout privilégié une approche de supervision et de surveillance générale plutôt que de réglementer extensivement tous et chacun des aspects de l'activité de radio et de télévision.

Des techniques souples de réglementation

Les normes peuvent être formulées de façon prescriptive, à la manière des lois ou règlements, créant des droits subjectifs²⁹ pour les personnes ou formulant des obligations ou des interdictions. Les normes peuvent aussi se développer de façon plus graduelle et imperceptible, à la manière des règles jurisprudentielles. Les

solutions apportées à chaque cas permettent de faire émerger graduellement les principes suivant lesquels les problèmes futurs seront résolus.

Dans la mise en oeuvre des politiques relatives à la radio et à la télévision, l'on rencontre souvent des règles de type informel, parfois désignées sous le vocable de "droit mou" ou *soft law*.³⁰ Par exemple, le problème des stéréotypes sexistes ne peut être résolu au moyen d'interdictions pures et simples. C'est au phénomène de la répétition des messages sexistes que les mesures cherchent à s'attaquer. Il est alors nécessaire de songer à des techniques de réglementation qui soient propres à rendre compte de ce phénomène. Le "droit mou" se caractérise par la grande discrétion qu'il laisse au débiteur de l'obligation pour atteindre certains niveaux acceptables.

Dans le domaine de l'information en général et de la radiodiffusion en particulier, l'on s'en remet parfois à la réglementation volontaire³¹ des entreprises impliquées, ce qui correspond à la technique de l'autoréglementation.³² Le CRTC a eu recours à cette technique afin de mettre en oeuvre certains éléments de la politique canadienne de radiodiffusion.³³ Les limites intrinsèques de ce procédé ne conviennent pas toujours aux objectifs recherchés. L'autoréglementation suppose un certain consensus et ne saurait comporter d'obligations allant trop directement à l'encontre des intérêts des acteurs. Bien qu'elles laissent une importante marge d'appréciation à ceux qui sont visés, ces normes produisent des effets souvent comparables à des mesures réglementaires qui se révéleraient moins bien adaptées à certains phénomènes comportant des dimensions informationnelles.

Aussi, la compréhension du cadre juridique de l'audiovisuel ne peut découler uniquement d'une vision linéaire du phénomène juridique. Il faut envisager les autres normes, celles qui ne sont pas considérées comme juridiques par la plupart des juristes, mais qui ont un effet normatif incontestable.³⁴

La réglementation, entendue comme l'activité par laquelle sont énoncées les obligations spécifiques des entreprises, est souvent considérée comme une source mineure du droit, en raison de son caractère souvent technique et changeant. Elle s'avère une source primaire essentielle en matière de radio et de télévision. C'est la réglementation, qu'il s'agisse des règlements ou des conditions de licence, qui fixe les cadres du déroulement des activités de radio et de télévision. Pour rendre compte de la substance du droit de l'audiovisuel, il faut dégager ce qui ressort des pratiques réglementaires.

La promotion du caractère canadien et le défi du pluralisme

Deux grandes séries de finalités semblent dominer la politique canadienne de radiodiffusion. D'une part, le souci d'assurer la présence canadienne sur les ondes est le fil conducteur d'un grand nombre de mesures mises en place à chaque époque du développement de la radiodiffusion canadienne. D'autre part, les autorités canadiennes ont traditionnellement eu à coeur de doter le système canadien de radiodiffusion de mécanismes susceptibles d'assurer un certain degré de pluralisme, reflétant en cela un consensus largement répandu dans la plupart des couches de la société canadienne.

La promotion du caractère canadien de la programmation

Les profits résultant de la diffusion et de la retransmission des émissions américaines sont un enjeu important des luttes entre les différents acteurs oeuvrant dans le système canadien de radiodiffusion. Jusque dans les années '60, les radiodiffuseurs conventionnels étaient ceux qui tiraient profit de l'importation des émissions américaines; ils en faisaient grand usage dans la confection de leurs grilles horaires. Les diffuseurs conventionnels ont été remplacés dans leur rôle d'importateur des émissions américaines par les câblodistributeurs. Ces derniers desservent la majeure partie du territoire peuplé du Canada et retransmettent la quasi-totalité des grands réseaux américains à la plus grande partie de la population canadienne.³⁵

Les contradictions entre ce désir d'utiliser la radiodiffusion canadienne à des fins de promotion de l'identité nationale et le désir de ne pas perdre le contact avec les produits audio visuels américains ont généralement été masquées par des discours de légitimation. C'est ainsi qu'on voit régulièrement les politiciens faire état de la nécessité d'offrir un plus grand choix d'émissions canadiennes "de qualité", de faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre les programmes étrangers offerts à la télévision et les émissions canadiennes.

La préservation et l'enrichissement du caractère canadien du système est l'un des objectifs majeurs de la politique canadienne de radiodiffusion. On en trouve une expression non équivoque à l'article 3(1b) de la *Loi sur la radiodiffusion*³⁶ qui déclare que "le système canadien de radiodiffusion [...] offre, par sa programmation essentiellement en français et en anglais un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle". L'article 3(1d) déclare que le système canadien de radiodiffusion "devrait servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada"³⁷ tandis que l'article 3(1e) affirme que "tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la présentation d'une programmation canadienne".³⁸ Le principe est encore plus clairement réitéré à l'article 3(1f) qui pose que:

[...] toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources – créatrices et autres – canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service – notamment son contenu spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais – qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible.³⁹

Le même principe est repris pour les entreprises de programmation et les réseaux. L'article 3(1s) déclare que "les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public".⁴⁰

La réglementation développée par le CRTC sur la propriété met en oeuvre un des principes de la *Loi sur la radiodiffusion*⁴¹ énoncé à l'article 3(1a) suivant lequel "le système de radiodiffusion doit être, effectivement la propriété des Canadiens et sous leur contrôle". Ainsi, aux termes des instructions actuellement en vigueur à l'égard de la propriété, les entreprises de radiodiffusion doivent être sous le contrôle effectif de sociétés ou de citoyens canadiens. La participation étrangère, que ce soit par le truchement de la possession du capital-actions ou d'actions comportant un droit de vote en toutes circonstances, est limitée à une proportion de 20%.⁴² Les gouvernements ou les subdivisions politiques de pays étrangers sont exclus de la faculté de détenir une licence de radiodiffusion.⁴³

La disponibilité d'émissions canadiennes pour les téléspectateurs est une source constante de préoccupations pour le CRTC. Les règles sur le contenu canadien à la télévision sont au coeur même des finalités pour lesquelles on réglemente le système de radiodiffusion. Il constitue, à n'en point douter, l'un des champs d'activité du Conseil ayant le plus d'impact sur le plan économique et culturel.

C'est par le recours aux quotas que l'on entreprit de réglementer les contenus de la télévision. Le premier règlement exigeant des télédifuseurs un pourcentage précis de programmation canadienne sur leurs ondes fut adopté en 1959. Le CRTC, successeur du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, adopta un règlement semblable en 1970 et porta le pourcentage annuel de contenu canadien à 60 % pour la programmation globale et à 50 % pour celle diffusée durant les heures de grande écoute. De 1979 à 1983, le CRTC procéda à une révision de son règlement sur le contenu canadien pour vérifier la pertinence et la suffisance du respect des normes quantitatives comme moyen d'atteindre l'objectif initial qui est d'"encourager la production d'une gamme d'émissions canadiennes de qualité qui intéresseraient un grand nombre de téléspectateurs canadiens quelle que soit la période de télédiffusion".⁴⁴ Malgré certains effets positifs, le nombre insuffisant des productions canadiennes de divertissement de langue anglaise témoigne des limites du règlement comme seule mesure d'encouragement à la production d'émissions canadiennes de qualité.

Dans son *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, avis public datant du début de 1983,⁴⁵ le Conseil réaffirme et explicite l'objectif d'une réglementation du contenu canadien. La qualité et la diversité doivent caractériser la programmation canadienne; l'un et l'autre de ces éléments sont intrinsèquement liés selon le Conseil. Même s'il reconnaît que la qualité d'une émission est difficile à mesurer et à définir, il ne fait pas de doute à ses yeux qu'elle dépend largement des ressources humaines, financières et matérielles disponibles. L'importance d'investir davantage de fonds dans la production canadienne en fonction des situations propres à chaque radiodiffuseur est vue comme un des éléments essentiels permettant d'améliorer la qualité des émissions canadiennes:

Or, il est essentiel de disposer de fonds suffisants si l'on veut apporter des améliorations. La réglementation du contenu canadien devrait donc viser à inciter autant que possible les télédifuseurs à consacrer davantage de fonds aux émissions canadiennes.

L'optique de la réglementation du contenu canadien devrait dorénavant mieux tenir compte des différentes situations financières des télédiffuseurs. Bon nombre de télédiffuseurs privés et notamment les réseaux disposent de toutes les ressources nécessaires pour améliorer leurs émissions canadiennes de façon significative.⁴⁶

Les éléments proposés par la politique du Conseil en matière de contenu télévisuel canadien tentent d'introduire une certaine souplesse dans les exigences quantitatives utilisées jusqu'ici. Considérant que la démarche en matière de contenu canadien doit se fonder sur des aspects plus qualitatifs, le Conseil entend adapter les exigences quantitatives aux ressources financières et humaines propres à chaque titulaire et ce, en usant de la souplesse qu'autorise l'adjonction de conditions dans le cadre du processus d'attribution de licences aux entreprises de télédiffusion. L'adoption d'une nouvelle définition du contenu canadien est aussi proposée; elle s'applique également à la programmation des titulaires de télévision payante; elle est basée sur un système de points et axée sur les deux composantes visibles d'une émission,⁴⁷ soit d'une part les interprètes, et d'autre part les producteurs. Pour assurer une meilleure répartition des émissions canadiennes, on envisage de faire passer d'annuelle à semestrielle la période de déclaration pour le contenu canadien.

Quant aux services spécialisés et de télévision payante, on leur assigne le rôle, dès leur implantation, de création d'émissions canadiennes nouvelles, innovatrices et complémentaires à celles offertes par les télédiffuseurs conventionnels.⁴⁸ La télévision payante est considérée comme le moteur idéal pour stimuler la programmation canadienne dans le domaine de la dramatique. Dès le départ, le degré d'engagement des titulaires en matière de contenu canadien s'exprime non seulement par un certain pourcentage de temps consacré à la distribution d'émissions canadiennes, mais également par des engagements d'investissements dans la programmation canadienne, y compris dans la conception et la rédaction de scénarios.

Plusieurs de ces éléments de la politique du Conseil en matière de contenu canadien sont incorporés dans les règlements applicables aux entreprises de télédiffusion, de télévision payante et de services spécialisés ainsi que dans les conditions de licence qui leur sont attribuées.

Une partie du régime réglementaire visant à encourager la création d'émissions canadiennes de grande qualité et leur diffusion sur les ondes a toujours été fondé sur des règles quantitatives. Afin d'améliorer la qualité et la diversité des émissions canadiennes, le CRTC proposait d'introduire une certaine souplesse dans les exigences quantitatives en matière de contenu canadien en permettant à une titulaire de réduire de 60 à 50 % le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées en une journée.⁴⁹ Cette réduction n'est cependant possible que si le télédiffuseur conserve la proportion qui existe entre ses revenus bruts affectés aux dépenses d'émissions canadiennes et son meilleur rendement annuel des trois années précédentes. Toutefois, des réactions plutôt défavorables à cette démarche ont forcé le CRTC à maintenir, dans son *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, les taux minimaux actuels de contenu canadien pour les télédiffuseurs.⁵⁰

L'exploitant d'une station ou d'un réseau de télévision doit ainsi consacrer à la diffusion d'émissions canadiennes au moins 60 % de l'année de radiodiffusion ou de chaque période de six mois spécifiée dans une condition de sa licence.⁵¹

En soirée, c'est-à-dire de 18h00 à minuit, au cours de chaque année de radiodiffusion, la Société Radio-Canada doit consacrer au moins 60 % de sa programmation à la radiodiffusion d'émissions canadiennes. Quant aux stations ou aux réseaux privés, le contenu canadien en soirée doit être au moins de 50 %.⁵²

L'efficacité du recours à l'imposition de quotas uniformes de contenu canadien aux télédiffuseurs a toujours soulevé des doutes. La pertinence de telles mesures se vérifie pour les stations canadiennes anglophones étant donné la proximité du marché américain. L'inexistence de barrière linguistique et l'attrait des émissions américaines rendent presque inévitable l'envahissement des ondes des stations anglophones canadiennes par du matériel à contenu américain. Le Conseil notait d'ailleurs, en 1979 et en 1983, qu'exception faite de la Société Radio-Canada, les radiodiffuseurs de langue anglaise n'offraient presque aucune émission de diversification canadienne aux heures de grande écoute, ni de pièce de théâtre canadienne à quelque moment que ce soit.⁵³ De là l'importance de maintenir l'obligation pour ces stations de diffuser un certain pourcentage de contenu canadien.

Par contre, la nécessité de tels quotas se justifie beaucoup moins dans le cas des stations francophones. Les stations francophones n'ont, pour leur part, aucun problème à répondre aux exigences quantitatives de contenu canadien. La langue et l'isolement de la population québécoise par rapport aux autres peuples francophones font en sorte que les stations québécoises francophones doivent nécessairement produire et diffuser des émissions locales, donc à fort contenu canadien. Le Conseil signalait que la télévision de langue française se porte bien dans l'ensemble si l'on se fie au nombre d'émissions canadiennes présentées et aux auditoires importants attirés.⁵⁴

Les entreprises de télévision payante et de services spécialisés sont également tenues de distribuer un certain pourcentage d'émissions canadiennes. Toutefois, dès l'introduction de ces services, le Conseil a adopté une méthode souple dans l'établissement du niveau de contenu canadien. Contrairement à l'approche utilisée à l'égard du télédiffuseur, selon laquelle le taux de distribution de programmation canadienne est fixe pendant toute la durée de la licence, le Conseil impose, par condition de licence, un quota de distribution progressif aux entreprises de télévision payante et de services spécialisés. Cette approche a été conçue pour faciliter leur implantation, puisqu'ils devaient engager d'importants frais de démarrage au cours de leurs premières années d'exploitation, et afin de leur "laisser [...] une certaine latitude quant à la façon de réaliser leurs objectifs en matière de contenu canadien".⁵⁵

Dans son *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*,⁵⁶ le Conseil notait la sous-représentation de certains genres d'émissions dans l'ensemble du système de la radiodiffusion, telles les émissions de divertissement et les émissions pour enfants, l'inexistence presque totale d'émissions dramatiques canadiennes à la télévision privée de langue anglaise. Pour remédier à cette carence, il introduisait en 1984 un stimulant pour la réalisation d'émissions dramatiques canadiennes. Dans le calcul du temps devant être consacré aux émissions canadiennes, les

titulaires de licence de stations ou de réseaux de télévision se voient consentir un crédit de 150 % lors de la présentation d'une émission dramatique canadienne. Ce crédit de temps dans le calcul des heures de diffusion d'émission canadienne dépasse ainsi la durée véritable de l'émission.

Le crédit de 150 % de contenu canadien est accordé lorsqu'une émission dramatique répond à certains critères: elle doit avoir été produite par une titulaire ou par une société de production indépendante après le 15 avril 1984; elle doit être accréditée comme une émission canadienne et se mériter 10 points; elle doit être présentée entre 19h00 et 22h00 ou, s'il s'agit d'une émission pour enfants, à une heure convenable pour un tel public.⁵⁷ Le crédit est donné pour chaque présentation d'une telle émission diffusée au cours d'une période de deux ans à compter de la date de première diffusion. Cette mesure vise à assurer une meilleure diversité du contenu télévisuel canadien.

Les titulaires de licence de télévision payante bénéficient d'un crédit semblable depuis 1986; toutefois, ces dernières ne peuvent bénéficier d'un tel crédit que si l'émission canadienne en question est nouvelle, contrairement aux télédiffuseurs conventionnels. Un crédit de 150 % est ainsi accordé pour le temps au cours duquel la titulaire distribue une "nouvelle production canadienne".

Depuis 1986, le Conseil a exigé de certaines titulaires, par voie de conditions de licence, la présentation d'un plus grand nombre d'émissions de divertissement canadiennes nouvelles ou de "première diffusion", soit en nombre d'heures ou en investissements dans la programmation. Ces mesures ont pour but d'"encourager le développement d'un marché canadien de la souscription d'émissions", d'établir "une série ordonnée de vitrines pour les émissions canadiennes" et de favoriser "le doublage ou la double prise de vues au Canada d'émissions de divertissement canadiennes".⁵⁸ Le but ultime est de "maximiser le nombre d'émissions de divertissement canadiennes de haute qualité, en particulier les dramatiques, qui sont accessibles aux auditoires dans les deux langues officielles au Canada, dans l'avenir prévisible".⁵⁹

Cette politique du Conseil de favoriser les émissions télédiffusées "de première diffusion" ne s'applique pas à toutes les titulaires; la question est examinée en fonction de la situation de chacune.⁶⁰

La notion d'émissions "de première diffusion" varie selon la nature de l'entreprise de programmation. Pour les télédiffuseurs conventionnels assujettis à une telle condition de licence, des lignes directrices sur la définition d'émission "de première diffusion" ont été élaborées pour les aider à remplir cette exigence. Une émission présentée par un télédiffuseur est considérée "de première diffusion" dans l'une ou l'autre des situations suivantes: si cette émission a déjà été diffusée entièrement à l'extérieur de la zone de desserte autorisée de celui-ci; si cette émission a déjà été diffusée par un service facultatif; ou enfin, si elle est une version doublée d'une émission initialement créée dans une autre langue que celle du télédiffuseur, et ce même si cette émission a été diffusée dans sa version originale par une autre station de télévision située dans la même zone de desserte.⁶¹

Les services spécialisés Canal Famille et YTV, les seuls soumis à une condition de licence exigeant la diffusion d'émissions de première diffusion, sont liés par la définition d'une telle émission contenue dans les décisions leur accordant une

licence.⁶² Cette définition est beaucoup plus restreinte que celle qui s'applique aux télédiffuseurs conventionnels.

Lors du calcul de temps consacré à la distribution d'émissions canadiennes, le crédit de 150 % est octroyé pour chaque diffusion d'une telle émission au cours d'une période de deux ans à partir de la date de la première diffusion par la titulaire.

Les émissions américaines qui abondent sur les petits écrans sont produites à des coûts sans cesse croissants; le Conseil a pris conscience de la nécessité d'investir des sommes considérables pour obtenir des produits canadiens d'une qualité susceptible de concurrencer celle des émissions américaines. Jusqu'en 1989, en plus des quotas de contenu canadien prévus au règlement, le Conseil a, à quelques reprises, fait appel aux conditions de licence spécifiques à la situation d'un télédiffuseur pour l'encourager à produire ou acheter plus d'émissions canadiennes de qualité.⁶³ Cette approche consistant à utiliser les conditions de licence en vue d'inciter les titulaires à améliorer les émissions de télévision canadiennes est un élément découlant de l'*Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*.⁶⁴ Il notait, de plus, son intention d'exiger beaucoup plus de ses titulaires dans leurs efforts de production d'émissions canadiennes.⁶⁵

Lors du renouvellement, en 1989, de 75 licences de stations de télévision de base, le Conseil concrétise cette approche. Il impose aux plus importantes stations de télévision une condition de licence liant les dépenses consacrées aux émissions canadiennes au rendement financier, lequel devait être mesuré sur la base des recettes publicitaires totales des années antérieures. Cette condition s'est appliquée à 17 stations de télévision dont les recettes publicitaires totales dépassaient les 10 millions de dollars au 31 août 1988.⁶⁶

Au cours de la première année, chacune de ces stations doit au moins consacrer aux émissions canadiennes les sommes qu'elle a prévu affecter à celles-ci dans sa promesse de réalisation; pour les années suivantes, ces sommes sont réajustées selon une formule fondée sur la variation des recettes publicitaires de la station.⁶⁷

Pour les stations privées qui ont réalisé moins de 10 millions de recettes publicitaires, le Conseil s'attend à ce qu'elles arrivent aux mêmes résultats, soit d'atteindre un seuil minimum de dépenses au titre des émissions canadiennes suivant l'évolution de leurs recettes publicitaires, sans toutefois en faire une condition de licence.⁶⁸ Ces stations doivent consacrer aux émissions canadiennes au moins les sommes qu'elles avaient prévues la première année et rajuster cette somme au cours des années suivantes selon le taux moyen d'augmentation de leurs recettes publicitaires.

Le contrôle de la distribution des émissions et la canalisation des revenus vers la production canadienne

Comme dans plusieurs pays, le câble s'est développé au Canada de façon plus ou moins spontanée. Ce n'est qu'une fois qu'il a pris une importance jugée menaçante comme importateur massif de produits télévisuels américains qu'il est devenu un élément central de la politique canadienne de radiodiffusion. La politique relative à la réception de programmes satellisés et à la retransmission par câble a été développée avec un certain souci de favoriser la réinsertion, dans les activités de

programmation, d'une partie des revenus découlant des activités de distribution de la programmation étrangère.

Depuis la fin des années soixante, les autorités réglementaires se sont attachées à mettre en place des mesures encadrant les activités des entreprises de distribution afin de préserver la valeur commerciale des droits détenus par les entreprises canadiennes de programmation sur des émissions américaines retransmises à partir des signaux américains. Les télédiffuseurs tirent une part importante de leurs revenus publicitaires de la diffusion de certaines émissions américaines pour lesquelles ils ont dûment acquis les droits exclusifs pour le Canada.⁶⁹ Les réseaux américains détiennent les droits pour le territoire américain. La politique du "3+1", en permettant l'importation des signaux américains sans égard aux droits exclusifs détenus sur les émissions, engendre, chez les télédiffuseurs, la perte des bénéfices de leurs droits exclusifs de diffusion sur les marchés locaux, régionaux ou nationaux canadiens.

Afin de pallier la perte de l'exclusivité des droits de diffusion sur les émissions subie par les télédiffuseurs canadiens, le CRTC a conçu une mesure réglementaire: la substitution simultanée des émissions identiques, qui est partie intégrante de la réglementation de la télédiffusion depuis 1971.⁷⁰ Cette politique du Conseil, qui permet le remplacement des signaux de la station éloignée par ceux des stations locales ou régionales lorsqu'ils sont identiques, vise à redonner à la licence locale sa logique première et "profite aux stations locales, en rapatriant une certaine proportion des auditoires qu'elles auraient autrement perdus".⁷¹

Le *Règlement de 1986 sur la télédiffusion* exige, dans certaines conditions, qu'une titulaire d'une licence aux fins d'exploiter une entreprise de câble comptant 6000 abonnés ou plus (classe 1) retire le service de programmation d'une station de télévision afin d'y substituer le service de programmation identique d'une station de télévision locale ou d'une station de télévision régionale si cette dernière a priorité en vertu de l'article 9.⁷²

Cette substitution de services de programmation identiques n'est possible que si l'entreprise de câble a reçu une demande écrite en ce sens du radiodiffuseur⁷³ exploitant la station locale ou régionale au moins sept jours avant la date de diffusion⁷⁴ ou, s'il y a eu une entente entre l'entreprise de câble et le radiodiffuseur afin que ce dernier procède lui-même au retrait et à la substitution du service au moyen d'un dispositif de commutation actionné à la station.⁷⁵ Une entreprise de câble comptant moins de 6000 abonnés (classe 2) peut également, dans les mêmes circonstances, effectuer une telle substitution sur un base volontaire.⁷⁶

Cependant, le Conseil peut aviser l'entreprise de câble de classe 1 ou 2 de ne pas procéder à la substitution lorsqu'une telle mesure n'est pas dans l'intérêt public. Cette exemption a lieu dans les cas où la substitution placerait l'exploitant de la station non prioritaire dans une situation financière difficile ou lorsque le signal secondaire visant à informer, à éclairer ou à divertir contenu à l'intérieur du service de programmation devant être remplacé n'est pas identique ou semblable à celui de la programmation de remplacement.⁷⁷

Une entreprise de câble peut mettre fin à la substitution si elle constate, après vérification, que les services de programmation ne sont pas identiques ou ne le sont plus.⁷⁸ Des services de programmation sont considérés comme étant "identiques"

si au moins 95 % de leurs composantes visuelles et sonores, à l'exclusion des messages publicitaires et de toute partie des services distribués par un signal secondaire, sont les mêmes et sont diffusées simultanément.⁷⁹

L'obligation de substitution de services de programmation identiques par les entreprises de câble témoigne de leur rôle de distributeurs locaux de service de radiodiffusion. Elles ont pour but de permettre aux stations canadiennes de récupérer l'écoute et par le fait même, la valeur commerciale des émissions qui sont également diffusées par les stations américaines.⁸⁰ Cette mesure est complétée par une disposition relative au traitement fiscal de la publicité achetée sur une station non canadienne.

La politique sur la retransmission de canaux américains a favorisé la tendance des annonceurs canadiens de passer par l'intermédiaire des stations américaines accessibles par câble plutôt que par les stations canadiennes pour attaquer le marché canadien. Pour contrer ce tarissement des recettes publicitaires de la télévision canadienne, le Parlement canadien adoptait en 1976 le *Projet de loi C-58*⁸¹ qui modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

L'article 19.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche la déduction, au titre d'une dépense faite ou engagée, pour de la publicité essentiellement dirigée vers le marché canadien et faite par une entreprise étrangère de radiodiffusion. Cette mesure, en permettant la déduction des dépenses d'annonces publicitaires s'adressant aux acheteurs canadiens que si elles sont diffusées par des stations ou des réseaux canadiens, incite les entreprises canadiennes à annoncer au Canada.⁸² Tout comme les règles de substitution simultanée, cette mesure fiscale vise à rapatrier les revenus publicitaires vers les stations canadiennes⁸³ de même qu'à protéger et à renforcer leur situation.

Le *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* note que, sans ces deux mesures, la substitution simultanée et le projet de loi C-58, les annonceurs canadiens auraient confié beaucoup plus d'annonces aux stations américaines pour atteindre les consommateurs canadiens.⁸⁴ Une étude effectuée pour le Groupe de travail a démontré que l'effet de ces mesures a été d'augmenter les recettes nettes des stations et des réseaux canadiens de l'ordre de 8,9 % à 9,5 % en 1985.⁸⁵

L'impact grandissant de la télédiffusion et leur capacité à distribuer des services de programmation spécialisés rendus disponibles au moyens des satellites a conduit le CRTC à mettre en place une politique de développement des nouveaux services de programmation visant à favoriser la distribution prioritaire des chaînes et services spécialisés canadiens. L'article 3(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion*⁸⁶ prévoit que toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources canadiennes. À l'égard des entreprises de distribution, il en découle une obligation de faire en sorte que les services distribués soient canadiens, au moins de façon prédominante, quantitativement ou qualitativement. Dans un souci de refléter cet objectif, le CRTC a adopté des lignes directrices,⁸⁷ maintenant intégrées en grande partie dans le *Règlement de 1986 sur la télédiffusion*. Ces lignes directrices sont destinées à assurer un équilibre de distribution entre les services de programmation canadiens et étrangers.

Le *Règlement de 1986 sur la télédistribution*⁸⁸ exige la prédominance des services de programmation canadiens, sous réserve des conditions de licence d'une entreprise de distribution. Une telle entreprise doit distribuer un plus grand nombre de canaux vidéo offrant des services de programmation canadiens que de canaux affectés à la distribution de services de programmation non canadiens.⁸⁹ Pour le calcul des services de programmation canadiens, les services alphanumériques ne sont pas comptés, mais les services de programmation communautaire, les services spécialisés et les services de télévision payante le sont.⁹⁰ Le même principe vaut pour les services sonores.⁹¹

Les services de programmation offerts par une entreprise de câble sont ainsi structurés en un service de base et en un service facultatif et doivent être à prédominance canadienne. Le service de base et le service facultatif sont composés de services de programmation dont la distribution est obligatoire ou optionnelle. Les règles relatives à la distribution des services facultatifs sont conçues de façon à favoriser la distribution de services canadiens.

En leur accordant un droit à une distribution prioritaire par les entreprises de distribution, le CRTC reconnaît ainsi aux entreprises de programmation spécialisée canadienne un statut privilégié qui ne trouve sa justification que dans une politique ayant à cœur d'encadrer les services payants et spécialisés canadiens d'obligations réglementaires destinées à maximiser leurs investissements dans les productions canadiennes. Il y a dans cette approche un souci de faire en sorte qu'une partie des revenus générés par la distribution, souvent obligatoire, des services canadiens soient réinvestis dans la production d'émissions canadiennes.

Les entreprises de télévision payante et de services spécialisés se sont vues imposer, dès leur implantation, des obligations quant au contenu canadien sous la forme d'obligation d'investir dans la production et l'acquisition d'émissions canadiennes. Dans les premiers appels de demandes de licence de ces services, le Conseil énonçait les facteurs dont il entendait tenir compte pour évaluer les engagements des requérants en matière de contenu canadien, outre le quota de temps de diffusion. Ces facteurs sont le nombre d'émissions canadiennes acquises par le service, le nombre d'émissions canadiennes préparées et élaborées spécialement pour le service et les pourcentages de revenus bruts et du budget total de programmation consacrés à l'acquisition d'émissions canadiennes.⁹²

En 1982, au chapitre de l'investissement dans des émissions canadiennes – production et acquisition –, le Conseil a imposé aux services de télévision payante d'intérêt général First Choice, Super Channel et Super Écran, un fardeau identique, soit d'y consacrer 45 % des revenus bruts totaux tirés de l'exploitation et 60 % des dépenses totales de programmation.⁹³ De plus, la moitié des sommes investies pour les émissions canadiennes devaient être consacrées à des dramatiques. Leur situation financière difficile les empêchant d'atteindre ces objectifs, les titulaires demandaient, en 1985, une réduction des exigences en matière de dépenses consacrées aux émissions canadiennes. Celles-ci sont alors ramenées temporairement à 20 % des revenus bruts d'exploitation.⁹⁴

L'audience sur le renouvellement des licences des titulaires, en 1988, permet de constater que la situation financière des titulaires s'est améliorée considérablement; elles prévoient même éliminer leurs déficits accumulés au cours de la nouvelle

période d'application de leur licence. Sans toutefois revenir aux engagements originaux, le Conseil estime que les titulaires sont prêtes à satisfaire à des exigences plus sévères en matière de financement des émissions canadiennes. Les divers engagements des titulaires sont ainsi étudiés dans le contexte des "résultats financiers de chaque titulaire [...], en particulier, la croissance en terme de nombre d'abonnés et, le cas échéant, les autres revenus, prévus pour la prochaine période d'application de licence".⁹⁵

Pour la période du 1er novembre 1988 au 31 août 1993, le Conseil a imposé aux entreprises de télévision payante diverses conditions de licence au chapitre des dépenses à consacrer aux émissions canadiennes. On peut partager ces conditions en cinq catégories: une part des recettes brutes doit être consacrée à l'investissement dans la programmation canadienne ou à l'acquisition de celle-ci en fonction du nombre d'abonnés; une part additionnelle de ce budget doit l'être aussi aux émissions canadiennes à partir de la fin du déficit accumulé du service; une répartition des dépenses doit être effectuée entre les acquisitions et les investissements; il est nécessaire que des sommes affectées à la conception et à la rédaction de scénarios et une part des dépenses soit consacrée aux dramatiques.

Les entreprises de télévision payante ont toujours eu l'obligation de consacrer une part de leurs recettes brutes d'exploitation à l'investissement dans des émissions canadiennes ou à l'acquisition de celles-ci; cette part était fixe pour toute la période d'application de la licence. Lors du dernier renouvellement des licences, le Conseil estime "qu'il convient qu'une titulaire de réseau facultatif relie ses engagements au chapitre des dépenses de programmation canadienne au niveau de ses abonnés".⁹⁶ Il introduit ainsi un élément nouveau: la part des recettes brutes variera désormais en fonction du nombre d'abonnés au service. Les entreprises de télévision payante doivent ainsi consacrer au minimum 20 % de leurs recettes brutes d'exploitation à l'acquisition d'émissions canadiennes ou à des investissements dans celles-ci. Sauf pour Super Channel, dont le taux est fixe, ce niveau croît à mesure que le nombre d'abonnés au service augmente. Selon les prévisions des titulaires relatives à l'augmentation du nombre de leurs abonnés, les dépenses en programmation canadienne de First Choice représenteraient 21 % de ses revenus bruts la première année pour atteindre 24 % la cinquième année d'application de sa licence;⁹⁷ pour Super Écran, ces dépenses passeraient de 20 % à 22 % de ses revenus bruts à l'automne 1989 et à 24 %, à l'automne 1991,⁹⁸ quant au service Family Channel, il prévoit y consacrer 22,5 % et 25 % de ses recettes brutes d'abonnements la quatrième ou la cinquième année d'exploitation.⁹⁹

De plus, chaque service¹⁰⁰ doit engager des dépenses additionnelles pour la programmation canadienne à partir du moment où il a épongé son déficit accumulé. Les services First Choice et Super Écran doivent ainsi consacrer 2 % de plus de leurs recettes brutes à des dépenses en émissions canadiennes dès qu'ils n'enregistreront plus de déficit accumulé. Selon les prévisions, First Choice compte récupérer son déficit accumulé au début de la cinquième année et Super Écran, vers la cinquième année de la période d'application de leur licence. Quant à Super Channel, il doit dépenser un montant égal à ses bénéfices d'exploitation après déduction d'impôt dès qu'il aura épongé son déficit accumulé, soit vers la quatrième année de la période d'application de sa licence.

Les producteurs indépendants ont fait valoir, lors de l'audience sur le renouvellement des licences des entreprises de télévision payante, que ces dernières devaient allouer une part plus importante de leur budget de programmation à l'acquisition d'émissions canadiennes comparativement aux investissements en capital. L'acquisition d'émissions canadiennes par voie de paiements des droits de diffusion représentent des revenus nets pour les producteurs alors que les investissements représentent pour eux le partage éventuel des revenus avec les investisseurs.¹⁰¹ Le Conseil a ainsi imposé à chacune des titulaires une condition de licence quant à la répartition des dépenses de programmation canadienne entre les acquisitions et les investissements. Ainsi, au moins 60 % des dépenses des titulaires¹⁰² relatives à l'acquisition d'émissions canadiennes ou à l'investissement dans celles-ci doit être alloué à l'acquisition d'émissions canadiennes. Les dépenses d'acquisition sont définies comme étant celles faites pour l'obtention de droits de diffusion dans le territoire autorisé (frais généraux non compris), pour la conception et la rédaction de scénarios (frais généraux non compris) et pour la production de matériel d'intermède (y compris les frais généraux directs). Les dépenses d'investissement désignent des dépenses d'investissement en capital ou des avances versées en compte sur un investissement, mais ne comprennent pas les frais généraux ou le préfinancement par voie de prêt.¹⁰³

L'encouragement des talents créateurs et la réalisation de nouveaux projets par voie de fonds consacrés à la conception et à la rédaction de scénarios d'émissions canadiennes constituent une contribution importante de l'industrie de la télévision payante au système de la radiodiffusion canadienne. La situation financière des services de télévision payante s'est améliorée depuis leur implantation initiale en 1986. Le Conseil a entrepris d'augmenter, par voie de conditions de licence, leur rôle au sein du système de radiodiffusion canadienne par un financement accru de la conception et de la rédaction de scénarios.¹⁰⁴ Les titulaires doivent consacrer annuellement un montant fixe ou variable à la conception et à la rédaction de scénarios. Auparavant exprimés sous forme de simples attentes, ces engagements sont désormais inscrits à titre de condition de licence. Les entreprises de télévision payante ont toujours eu pour rôle de stimuler la programmation dramatique canadienne; elles sont ainsi tenues de consacrer annuellement aux émissions dramatiques au moins 50 % des leurs dépenses globales au titre de la programmation canadienne.

Les entreprises de services spécialisés doivent également consacrer des sommes à la programmation canadienne en conformité de leurs conditions de licence. Selon le cas, ces conditions de licence prennent la forme d'un pourcentage des recettes brutes ou du budget de programmation ou tout simplement d'une somme d'argent à consacrer à l'investissement ou à l'acquisition d'émissions canadiennes. En plus des conditions de licence, le Conseil concrétise certains engagements des entreprises spécialisées en matière de dépenses de programmation canadienne par voie d'attentes.

Le pluralisme dans la programmation

Le principe de l'équilibre a des échos sur plusieurs facettes des activités des radiodiffuseurs. Ce n'est pas seulement un principe fondamental de la politique de la radiodiffusion. Les organismes chargés de la surveillance et de la réglementation de la radiodiffusion l'ont invoqué à maintes occasions. On réfère au principe de l'équilibre surtout dans les débats relatifs aux émissions controversées. Pour ces questions, le principe de l'équilibre est devenu un véritable fondement de la déontologie développée par le CRTC et ses prédecesseurs en matière de programmation. La diversité dans les genres d'émissions est l'autre facette du principe de l'équilibre. L'article 3(1)(i) de la *Loi sur la radiodiffusion* commande que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait "être variée et aussi large que possible en offrant à l'intention des hommes, femmes et enfants de tous âges, intérêts et goûts, une programmation équilibrée qui renseigne, éclaire et divertit". L'objectif de pluralisme et d'équilibre est également exprimé à l'égard de la provenance des programmes et de leur langue. Enfin, on signalera un souci de prévoir des services reflétant les cultures autochtones et celles des communautés culturelles d'implantation plus récente.

L'objectif de pluralisme et d'équilibre est également exprimé à l'égard de la provenance des programmes et de leur langue. Enfin, le souci de faire servir la radiodiffusion à la défense et à l'illustration des cultures autochtones a donné lieu à certaines initiatives réglementaires.

L'article 3(1)(ii) reconnaît la nécessité que la programmation puise à la fois aux sources locales, régionales, nationales et internationales. À certains égards, c'est une précision apportée au grand principe de l'équilibre qui caractérise la politique canadienne de la radiodiffusion depuis des décennies. Ce que ce paragraphe précise, c'est la nécessité de respecter, au niveau du système, un certain équilibre entre les programmations émanant de sources locales, régionales, nationales et internationales.

L'article 3(1)(k) énonce l'objectif d'offrir progressivement "une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais". Cet objectif doit être atteint au fur et à mesure de la disponibilité des moyens. Cet énoncé constitue la consécration de la politique poursuivie depuis déjà plusieurs années, aussi bien par le CRTC que par le ministère des Communications, afin d'accroître les choix de programmation disponibles.¹⁰⁵

La radiodiffusion dans les deux langues officielles

L'article 3(1)(c) de la Loi sur la radiodiffusion reconnaît le caractère distinct de la radiodiffusion en français. L'importance de cette reconnaissance est accentuée en raison du fait qu'il en est fait mention à deux autres endroits différents de la loi.¹⁰⁶

Cette reconnaissance est formulée sous la forme d'une affirmation de fait. Ce n'est pas un objectif à atteindre ou un souhait qui est formulé, c'est un fait qui est affirmé comme étant un déterminant majeur de la politique canadienne de radiodiffusion. Après avoir rappelé l'existence de certains points communs entre la radiodiffusion

en langue française et celle en langue anglaise, il est affirmé que celles-ci diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins.

L'article 3(1)k) énonce, à titre d'objectif, celui d'offrir progressivement "une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais". Cet objectif doit être atteint au fur et à mesure de la disponibilité des moyens. Cet énoncé constitue la consécration de la politique poursuivie depuis déjà plusieurs années, aussi bien par le CRTC que par le ministère des Communications, afin d'accroître les choix de programmation disponibles. Cette augmentation des choix de programmation ne passe plus nécessairement par le recours aux fonds publics, comme le libellé de la loi de 1968 le laissait supposer, mais plutôt par l'accroissement des moyens disponibles dans le système de radiodiffusion.¹⁰⁷

La radiodiffusion autochtone

L'objectif énoncé à l'article 3(1)o) est à l'effet que "le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada au fur et à mesure de la disponibilité des moyens". C'est la mise en oeuvre des recommandations unanimes de tous ceux qui ont eu à se pencher sur la question. Ici, comme pour les autres objectifs assortis de conditions relatives aux moyens, il revient évidemment aux élus de déterminer la portée véritable de l'objectif. D'abord conçue pour satisfaire les besoins en communication des résidents du Sud vivant temporairement au Nord, l'extension des services de radiodiffusion en régions éloignées a suscité un intérêt croissant pour la radiodiffusion comme moyen de propagation de la langue et de la culture des différents peuples autochtones.

Avec l'avènement de la distribution par satellite, la radiodiffusion autochtone prend son essor. Le gouvernement fédéral introduit en 1974 le Plan de rayonnement accéléré de Radio-Canada (PRA) en vue d'offrir, par transmission directe, les services radio et télévision de la Société dans les deux langues officielles aux localités de 500 personnes et plus. La pénétration des services de radiodiffusion du Sud, étrangers aux préoccupations culturelles et linguistiques des populations autochtones a suscité le besoin de mettre en place des services de radiodiffusion reflétant leurs besoins et la richesse de leur patrimoine culturel. À compter de la fin des années 1970, on voit apparaître certaines expériences pilotes où les autochtones produisent et distribuent leurs propres émissions de télévision.

La radiodiffusion autochtone n'est plus un phénomène isolé. Il existe treize sociétés de communication autochtones régionales autorisées à exploiter des stations de radio MF et qui détiennent des licences de réseau de radio ou de télévision ou les deux.¹⁰⁸ De même, "entre 140 et 160 stations de radio communautaire autochtone étaient en ondes en 1988",¹⁰⁹ et plus des deux tiers distribuent les émissions-réseau produites par ces réseaux régionaux ainsi qu'un service local complémentaire.

La politique mise en place par le CRTC prévoit que les radiodiffuseurs autochtones doivent apporter un élément de diversité afin de contrebalancer et de compléter les sources de programmation non autochtone. Leur rôle est défini de la façon suivante:

[...] Les radiotélédiffuseurs autochtones ont pour principal rôle de répondre aux besoins culturels et linguistiques spécifiques de leurs auditoires, tout en créant un environnement propice à l'épanouissement des artistes, musiciens, auteurs et producteurs autochtones.¹¹⁰

La politique sur la radiodiffusion autochtone du CRTC se présente comme un cadre de réglementation souple et minimaliste, puisque "ce sont les radiotélédiffuseurs autochtones qui sont les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs auditoires et y répondre",¹¹¹ sous réserve des exigences de la loi et des objectifs généraux du CRTC.

La radiodiffusion multiculturelle

L'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés* déclare que le Canada s'engage à préserver et à mettre en valeur le patrimoine multiculturel des Canadiens¹¹² dans le cadre bilingue du pays. L'article 3(1)d)(iii) de Loi sur la radiodiffusion prévoit que le système de radiodiffusion canadien doit "refléter le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne".¹¹³ Ces deux dispositions constituent la base juridique du développement d'un système de radiodiffusion multiculturelle qui reflète la variété culturelle et linguistique du Canada.

En juillet 1985, après une série d'audiences publiques, le Conseil publiait une *Politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada*¹¹⁴ qui constitue l'énoncé le plus complet sur la politique de la radiodiffusion à caractère ethnique.

Conclusion

Confronté à chaque instant au phénomène de la globalisation des communications, le Canada n'a pas eu d'autre alternative que celle de développer un cadre souple pour le fonctionnement des médias de masse. Cette recherche constante d'un cadre à la fois ouvert sur le monde et soucieux de réserver une place à l'expression des manifestations culturelles proprement canadiennes demeure une donnée fondamentale de l'approche canadienne en matière de politique sur les médias de masse.

La proximité géographique des États-Unis a très tôt placé le Canada devant la nécessité de prendre des mesures afin d'assurer la présence canadienne dans les forums médiatiques. Ce défi s'ajoutait à la nécessité, découlant de la composition de la population canadienne, de composer avec le caractère bilingue, le caractère particulier de la radiodiffusion autochtone et francophone sans pour autant ignorer les impératifs imposés par les goûts du public.

L'immatérialité de l'activité créatrice caractérise le domaine de l'audiovisuel, il y est plus facile de proclamer, par exemple, le besoin d'émissions de haute qualité, d'équilibre dans les genres d'émissions et d'émissions typiquement canadiennes que de poser des normes qui viendraient, de façon détaillée, prescrire ce qu'il faut ou ne faut pas faire afin d'y arriver. C'est sans doute pour cela que les parlements

ont tendance à tracer des cadres généraux devant présider à la régulation des activités des radios et des télévisions plutôt que de prescrire des règles précises d'application immédiate. Ce qui est recherché dans la régulation de l'audiovisuel, c'est bien plus un résultat global qu'une application mécanique des règles de droit. Les mécanismes de réglementation et de surveillance visent donc à procurer les ajustements et mises à niveau que requièrent les principes, nombreux et parfois contradictoires, sous-tendant la réglementation de la radio et de la télévision. En ce sens, le droit relatif aux médias électroniques qui se situe aux confins des politiques culturelles et des objectifs de développement industriel et économique constitue un lieu central de développement de techniques innovatrices de régulation destinées à résoudre les contradictions de plus en plus importantes imposées par la globalisation des images et des sons.

Notes

- 1 *Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11), art. 2b).
- 2 *Procureur général du Québec c. Irwin Toy Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 927.
- 3 Tollefson, 1968, p. 49; Barron, 1963.
- 4 [1938] R.C.S. 100.
- 5 Sur cette question, voir Trudel/Boucher et al., 1981, p. 203.
- 6 [1979] 2 R.C.S. 435.
- 7 418 U.S. 241 (1974).
- 8 Les principes énoncés dans l'arrêt *Gay Alliance* font écho à la situation du droit américain à ce propos. Susan D. Charke écrit en effet que: "Editing - selecting of material to be communicated and deciding how to present it is an activity protected by the first amendment, although less so when the editor is a broadcaster. The guarantees of our system of free expression rest to a large extent on the assumption that autonomous editors will exercise judgment responsibility and, taken as a whole, will provide the public with necessary access to diverse views". Voir: Charke, 1982, p. 1172.
- 9 [1989] 1 R.C.S., à la p. 970
- 10 Le Parlement fédéral exerce une juridiction exclusive sur la radiodiffusion. Les tribunaux ont tiré cette conclusion de l'interprétation de la Loi Constitutionnelle de 1867 énonçant le partage des compétences entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Voir *In re La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*, [1932] A.C. 304, version française dans Chevrete/Marx, 1982, p. 967. Comme l'activité de radiocommunication comprend à la fois l'émission et la réception, il s'ensuit que le Parlement possède une juridiction exclusive aussi bien sur l'émission que sur la réception des signaux. Par conséquent, les entreprises de réception de radiodiffusion, les câblodistributeurs, tombent sous la juridiction fédérale et sont visées par la *Loi sur la radiodiffusion*. Voir *Capital Cities Communications Inc. v. CRTc.*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Régie des services publics v. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191. Les provinces exercent en vertu de leur juridiction sur la propriété et le droit civil dans leurs territoires respectifs un certain contrôle sur les contenus radiodiffusés, voir *Procureur général du Québec v. Kellogg's*, [1978] 2 R.C.S. 211, mais le Parlement fédéral possède la juridiction de principe dans le domaine de la radiodiffusion, voir: *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada*, [1973] 3 O.R. 819; La radiodiffusion éducative est l'une des zones grises puisque les provinces ont juridiction exclusive sur l'éducation, voir Atkey, 1969, p. 212; Fletcher/Fletcher, 1979, p. 175; Wilkie, 1980, p. 49.
- 11 [1983] 1 R.C.S. 339.
- 12 Sur ces questions, voir Trudel/Abraham, 1991; Evans, 1979, p. 871.

- 13 Voir: Peers, 1969; Peers, 1979; Peers, 1984, pp. 11-34; Collins, 1985, p. 197.
- 14 L'histoire du développement de la radiodiffusion au Canada a été traitée par plusieurs auteurs. Voir en particulier Ellis, 1979; Canada, 1986, ch. 1; Prang, 1965, p. 1.
- 15 Canada, 1929, 30 p. (Rapport Aird).
- 16 Sydney W. Head écrit qu'environ dix pour cent des systèmes de radiodiffusion dans le monde se caractérisent par une combinaison de deux ou plusieurs modes de propriété. Voir: Head, 1985, p. 86. Le système australien est sans doute l'un de ceux qui ressemble le plus au système canadien de radiodiffusion. Voir: Armstrong, 1982.
- 17 L'étendue considérable du territoire canadien ainsi que la faible densité de population expliquent le niveau élevé des coûts en équipements pour desservir l'ensemble du territoire. Dans un tel contexte, il est tentant de profiter des initiatives qui se manifestent chez les entrepreneurs privés.
- 18 L'article 3 (a) de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 déclarait que les entreprises de radiodiffusion au Canada constituent un "système unique" appelé le système de la radiodiffusion canadienne.
- 19 S.C. 1958, c. 22.
- 20 *Le Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* (= Canada, 1986) parle de ce slogan comme de l'un des plus célèbres de l'histoire canadienne, voir page 9.
- 21 Canada, 1986, p. 5.
- 22 Canada, 1929 (Rapport Aird).
- 23 *Ibid.*
- 24 Lorsque dans les années '70 la Société Radio-Canada entreprit d'installer une station de télévision en français dans la ville de Vancouver, on a fait grand état des inquiétudes des citoyens de cette région au sujet du fait qu'il pourrait en résulter le retranchement d'une chaîne américaine du service de base des câblodistributeurs.
- 25 Art. 3(1)g. Voir sur cette question: Trudel, 1989a, p. 203.
- 26 Hammond/Mackay et al., s.d. (1980), pag. mult.
- 27 Gifford, 1971, p. 419.
- 28 Le standard, auquel le législateur a recours dans l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* est une technique de nature à favoriser cette adaptabilité. Al-Sanhoury écrit: qu' "À la fixité et la rigidité de la règle, s'oppose avantageusement la souplesse et l'adaptabilité du standard." Al-Sanhoury, 1935, p. 144; Trudel, 1989b.
- 29 Le droit subjectif peut être défini comme un pouvoir à contenu déterminé et exclusif qui est mis au service d'intérêts de caractère social et exercé par une volonté autonome, créant par là, en sa faveur, un domaine où la liberté d'autrui est restreinte. Voir: Kayser, 1971, p. 454, et Ghestin (dir.), 1982, p. 149.
- 30 Voir: Gruchalla-Westerski, 1984-85, p. 37.
- 31 Sur le phénomène de l'autorégulation et des normes volontaires, voir: Trudel/Abraham/Parent, 1988; Trudel, 1988-89, p. 247; Legget, 1972; Hamilton, 1978, p. 1329; Goidich, 1982, p. 320; Neelankavil/Stridsberg, 1980; Pardon, 1985; Ratner, 1981, p. 368; Page, 1986, p. 141.
- 32 L'opportunité de recourir à l'autorégulation pour remplacer la réglementation étatique des médias a été chaudement discutée en Australie. Voir: Blakeney, 1986, p. 53. Pour le Canada, voir: Trudel, 1986.
- 33 Voir: CRTc, Avis public 1987-205, 15 septembre 1987. *Une démarche à l'égard des normes gérées par l'industrie: un Comité de la radiodiffusion*; CRTc, Avis public 1987-9, 9 janvier 1987, *Lignes directrices applicables à l'élaboration de normes de l'industrie*; CRTc, Avis public 1988-159, 22 septembre 1988, *Le Conseil canadien des normes de la radiotélévision*.
- 34 Voir: Macdonald, 1986b, p. 47; Macdonald, 1986a, pp. 89-179; Timsit, 1988, p. 39.
- 35 Voir Canada, 1986, chapitres 5 et 24.
- 36 *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 3(1)b).
- 37 *Id.*, art. 3(1)d).
- 38 *Id.*, art. 3(1)e).

- 39 *Id.*, art. 3(1)g.
- 40 *Id.*, art. 3(1)s).
- 41 L.C. 1991, c. 11.
- 42 *Instructions au CRTC (Sociétés canadiennes habiles)*, C.R.C., c. 376, art. 4(c).
- 43 *Instructions au CRTC (Sociétés canadiennes habiles)*, C.R.C., c. 376, art. 5(c).
- 44 CRTC, Avis public, 25 août 1981, *Le contenu canadien à la télévision*, 7 R.T.C., p. 22.
- 45 CRTC, Avis public 1983-18, 31 janvier 1983, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*.
- 46 *Id.*, 8 R.T.C., p. 65.
- 47 La notion d'«émission canadienne» est identique pour toutes les entreprises de programmation télévisuelle. La définition réglementaire d'une émission canadienne renvoie à l'appendice de l'avis public d'avril 1984 intitulé *Accréditation des émissions canadiennes* et à sa version modifiée de juillet 1988. Voir la définition d'«émission canadienne» à l'article 2 du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 336, modifié par (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 2822; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 3600; (1989) 123 *Gaz. Can. II*, 1923, du *Règlement de 1990 sur la télévision payante* (1990) 124 *Gaz. Can. II*, 623.) et du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* (1990) 124 *Gaz. Can. II*, 633.): émission qui satisfait aux critères d'une émission canadienne fixés par le Conseil dans l'appendice de CRTC, Avis public 1984-94, 15 avril 1984, *Accréditation des émissions canadiennes*, publié dans la *Gaz. Can. I*, 28 avril 1984, dans sa version modifiée par l'appendice de CRTC, Avis public 1988-105, 27 juin 1988, *Modifications à la définition d'une émission canadienne en ce qui concerne certains genres de productions d'animation et en ce qui concerne les dépenses de toutes les productions*, publié dans *Gaz. Can. I*, 9 juillet 1988. Telle que proposée dans sa politique sur le contenu canadien élaborée en 1983, cette définition repose principalement sur un système de pondération visant à calculer l'ampleur de l'apport canadien dans une émission. Une production en direct ou enregistrée, sur bande vidéo ou sur pellicule de film d'une durée indéterminée, sera considérée comme canadienne si elle répond à certaines exigences. Bien que très élaborées, ces exigences peuvent être sériées en trois types: celles qui sont relatives au producteur, au système de point et enfin, au budget. Le producteur, défini comme «le principal responsable du contrôle et des décisions ayant trait à la production visuelle» (Voir: CRTC, Avis public 1984-94, 15 avril 1984, *Accréditation des émissions canadiennes*, App., p. 2.) doit être canadien et ce, du début à la fin des travaux. De plus, l'émission doit se mériter six unités de production, ou «points», basés sur le fait que les fonctions clés de production suivantes sont assumées par des Canadiens: réalisateur, 2 points; scénariste, 2 points; interprète principal, 1 point; interprète de second rôle, 1 point; directeur scénographique, 1 point; directeur photographique, 1 point; compositeur, 1 point; monteur additionnelles et certaines équivalences. Ainsi, les émissions dans lesquelles des non-Canadiens sont les seuls interprètes principaux ne peuvent être jugées «canadiennes», sauf sur demande expresse attestant que tous les autres postes clés sont remplis par des Canadiens. Enfin, pour qu'une émission soit considérée comme étant «canadienne», au moins 75 % du montant total des émoluments doit avoir été versé à des Canadiens ou en rémunération de services rendus par des Canadiens, et au moins 75 % des dépenses de traitement et de préparation doivent aussi avoir été versées en rémunération de services rendus au Canada. En plus de cette définition de base d'une émission canadienne, on reconnaît, à certaines conditions, l'accréditation d'émissions canadiennes, d'une façon totale ou partielle, à certains types de productions tels les co-entreprises, les séries, les blocs de productions, les productions d'activités sportives, les émissions doublées et les émissions de musique vidéo. Le Conseil a dernièrement adapté son système de points quant à l'accréditation des émissions canadiennes aux productions d'animation. Ces montants ne comprennent pas les cachets payés aux producteurs et au personnel clé de création déjà mentionné, ou les frais engagés pour la post-production; voir: CRTC, Avis public 1984-94, 15 avril 1984, *Accréditation des émissions canadiennes*, App. Quant aux

dépenses se rapportant à toutes productions, les «services» en sont exclus; les paiements de biens achetés tels que le matériel de film ou de bande vidéo, les fournitures et l'équipement, ainsi que les frais non liés à la production, par exemple, les frais juridiques ou de comptabilité sont également exclus de ce calcul; quant aux paiements pour l'acquisition de droits de musique, de scénario ou d'auteur, le Conseil les inclut désormais dans le calcul des dépenses versées à des Canadiens; voir: CRTC, Avis public 1988-105, 27 juin 1988, *Modifications à la définition d'une émission canadienne en ce qui concerne certains genres de productions d'animation et en ce qui concerne les dépenses de toutes les productions*.

- 48 CRTC, Décision 82-240, 18 mars 1982, *La télévision payante*, 7 R.T.C., p. 640.
- 49 CRTC, Avis public 1986-176, 23 juillet 1986, *Projet de règlementation concernant la télédiffusion*.
- 50 Certains assouplissements aux règles sur le contenu canadien sont prévus pour les stations à caractère ethnique, les stations périphériques et les stations conventionnelles qui diffusent des émissions à caractère ethnique: *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, art. 4(8), 4(9) et 4(10).
- 51 *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 336, modifié par (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 2822; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 3600; (1989) 123 *Gaz. Can. II*, 1923, art. 4(6). La définition de l'expression «année de radiodiffusion» au *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* renvoie à la définition de «mois de radiodiffusion» qui elle-même réfère à celle de «journée de radiodiffusion». L'article 2 du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* définit «année de radiodiffusion» comme étant «l]le nombre total d'heures que le titulaire consacre à la radiodiffusion pendant l'ensemble des mois de radiodiffusion compris dans une période de douze mois commençant le 1er septembre de chaque année». Quant au «mois de radiodiffusion», il s'agit du «nombre total d'heures que le titulaire consacre à la radiodiffusion pendant l'ensemble des journées de radiodiffusion comprises dans un mois». La «journée de radiodiffusion» est une «période choisie par le titulaire qui comprend un maximum de 18 heures consécutives commençant chaque jour au plus tôt à 6hres et se terminant au plus tard à 1hr le lendemain» (*Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, art. 2). Le télédiffuseur doit indiquer dans sa promesse de réalisation la période choisie comme étant sa journée de radiodiffusion et s'engager à y consacrer le pourcentage prévu d'émissions canadiennes.
- 52 *Id.*, art. 4(7).
- 53 CRTC, Avis public 1983-18, 31 janvier 1983, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*.
- 54 *Id.*
- 55 CRTC, Décision 82-240, 18 mars 1982, *La télévision payante*, 7 R.T.C., p. 639.
- 56 Voir: CRTC, Avis public 1983-18, 31 janvier 1983, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, 8 R.T.C., p. 64.
- 57 Voir: CRTC, Avis public 1984-94, 15 avril 1984, *Accréditation des émissions canadiennes*, App. Une production dramatique d'animation peut également se voir accorder un crédit de 150% de contenu canadien si toutes les fonctions qui s'appliquent sont exercées par des Canadiens; à cet égard, voir: CRTC, Avis public 1988-105, 27 juin 1988, *Modifications à la définition d'une émission canadienne en ce qui concerne certains genres de productions d'animation et en ce qui concerne les dépenses de toutes les productions*. À remarquer que les productions de 10 points contenues dans des blocs de productions ne sont pas admissibles au crédit de 150 % des émissions dramatiques en vertu de CRTC, Avis public 1987-28, 30 janvier 1987, *Accréditation des émissions canadiennes - Blocs de productions*.
- 58 CRTC, Avis public 1988-134, 9 août 1988, *Demande d'observations sur la définition d'une émission de télévision "de première diffusion"*, p. 2.
- 59 *Id.*
- 60 Ainsi, le service spécialisé Canal Famille doit diffuser par année 104 heures d'émission canadiennes originales de première diffusion; le service YTV, quant à lui, doit en présenter de 40 heures la première année, à 55 heures la dernière année d'exploitation de sa licence. Le réseau de télévision Global Communications Ltd. doit télédiffuser 200 heures de

nouvelles émissions canadiennes de premières diffusion à chaque année. Lors du renouvellement de la licence de Global Communications Ltd., le Conseil exigeait, par conditions de licence, d'importants investissements dans de nouvelles émissions canadiennes de première diffusion et leur inscription à des heures convenables ainsi que des affectations budgétaires annuelles consacrées à certaines catégories de nouvelles émissions canadiennes; voir: CRTC, Décision 86-1086, 14 novembre 1986, *Global Communications Limited*.

- 61 Voir: CRTC, Avis public 1988-197, 30 novembre 1988, *Les émissions télévisées "de première diffusion"*, p. 4.
- 62 Voir: CRTC, Décision 87-896, 30 novembre 1987, *Premier Choix: TVEC Inc. - Le Canal Famille*; CRTC, Décision 87-903, 30 novembre 1987, *YTV Canada Inc*, CRTC, Décision 89-578, 22 août 1989, *Premier Choix: TVEC Inc.*
- 63 Il a également accueilli avec enthousiasme les promesses des télédiffuseurs de consacrer plus d'argent pour la production dans leurs studios, ou pour l'acquisition d'émissions canadiennes produites par des producteurs indépendants. Voir notamment: CRTC, Décision 85-733, 6 septembre 1985, *Réseau de télévision Quatre-Saisons Inc.*, p. 13, dans laquelle le Conseil accorde une licence de télédiffusion au Réseau de télévision Quatre-Saisons Inc. en notant, entre autres, l'engagement de IQS à consacrer 8,6 millions, sur un budget total de 14,6 millions, pour la programmation dans la première année de diffusion, à l'acquisition d'émissions canadiennes émanant des producteurs indépendants, pour un total de 29 heures par semaine alors que 11 heures par semaine seraient consacrées à la diffusion d'émissions produites par IQS sur une programmation totale de 77 heures par semaine.
- 64 CRTC, Avis public 1983-18, 31 janvier 1983, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*.
- 65 Voir: CRTC, Décision 87-151, 2 mars 1987, *Autorisation d'une nouvelle entreprise d'émission de télédiffusion de langue anglaise en vue de desservir Ottawa (Ontario)*.
- 66 CRTC, Décision 89-91, 6 avril 1989, *CHUM Limited (CITY-TV Toronto, station indépendante); CRTC, Décision 89-92, 6 avril 1989, Niagara Television Limited (CHCH-TV Hamilton, station indépendante); CRTC, Décision 89-93, 6 avril 1989, CFTO-TV Limited (CFTO-TV Toronto, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-97, 6 avril 1989, CFPL Broadcasting Limited (CFPL-TV London, station indépendante); CRTC, Décision 89-98, 6 avril 1989, Electrohome Limited, faisant affaires sous le nom et la raison sociale de CAP Communications (CKCO-TV Kitchener, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-101, 6 avril 1989, British Columbia Television Broadcasting System Ltd (CHAN-TV Vancouver, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-102, 6 avril 1989, CHEK-T.V. Limited (CHEK-TV Victoria, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-103, 6 avril 1989, Western Approaches Limited (CKVU-TV Vancouver, station indépendante); CRTC, Décision 89-112, 6 avril 1989, Moffat Communications Limited, (CKY-TV Winnipeg, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-113, 6 avril 1989, CanWest Broadcasting Ltd (CKND-TV Winnipeg, station indépendante); CRTC, Décision 89-122, 6 avril 1989, Allarcom Limited (CITV-TV Edmonton, station indépendante); CRTC, Décision 89-123, 6 avril 1989, Electrohome Limited, faisant affaires sous le nom et la raison sociale de la Sunwapta Broadcasting (CFRN-TV Edmonton, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-126, 6 avril 1989, CFCN Communications Limited (CFCN-TV Calgary, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-127, 6 avril 1989, Calgary Television Limited (CFAC-TV Calgary, station indépendante); CRTC, Décision 89-143, 6 avril 1989, CFCF Inc. (CFCF-TV Montréal, station affiliée à CTV); CRTC, Décision 89-153, 6 avril 1989, CHUM Limited (CJCH-TV Halifax, Atlantic Television System/CTV). Pour les stations CKCW-TV Moncton et CKLT-TV Saint John, comme elles ont soumis des états financiers consolidés et que les recettes dépassaient plus de 10 millions de dollars, le Conseil leur a imposé une condition de licence reliant les dépenses au titre des émissions canadiennes au montant des recettes publicitaires.*
- 67 Voir: CRTC, Avis public 1989-27, 6 avril 1989, *Aperçu de la télévision locale dans les années 1990*, p. 26; le libellé précis de la condition de licence se retrouve en annexe de cet avis public.
- 68 *Id.*, p. 25
- 69 *Rapport Caplan-Sauvageau*, Canada 1986, p. 592.
- 70 Voir: CRTC, Avis public, 16 juillet 1971, *La radiodiffusion canadienne "un système unique" - Énoncé de politique sur la télévision par câble*, p. 26.
- 71 CRTC, Avis public, 26 mars 1979, *La télévision par câble - Révision de certains aspects des services de programmation*, 4 R.T.C., p. 898.
- 72 *Règlement de 1986 sur la télédiffusion. Règlement de 1986 sur la télédiffusion*, (1986) 120 *Gaz. Can. II*, 3334, modifié par (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 2820; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 2237; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 2424; (1990) 124 *Gaz. Can. II*, 2326; (1991) 125 *Gaz. Can. II*, 599, art. 20(2), voir l'article 2 pour les définitions de "station de télévision locale" et "station de télévision régionale". Pour l'application de cet article quant à la substitution de services de programmation identiques, une autorité éducative responsable d'un service de programmation de télévision éducative est assimilée à une station de télévision locale en vertu de l'article 20(1) du règlement.
- 73 Un radiodiffuseur comprend une autorité éducative responsable d'un service de programmation de télévision éducative.
- 74 *Règlement de 1986 sur la télédiffusion*, art. 20(2a). L'article 20(6) précise que si plus d'un radiodiffuseur demande la substitution, la préférence doit être accordée au service de programmation de la station de télévision qui a la priorité en vertu de l'article 9 du règlement.
- 75 *Id.*, art. 20(2)b).
- 76 *Id.*, art. 20(3).
- 77 Voir: *id.*, art. 20(4). Dans ce dernier cas, on réfère à l'IST (Intervalle de suppression de trame), qui permet, par exemple, d'insérer des sous-titres codés à l'intention des malentendants.
- 78 *Id.*, art. 20(5).
- 79 *Id.*, art. 2.
- 80 Pour l'étude de l'effet de l'Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis sur ces mécanismes, voir Trudel/Abram, 1991, p. 108.
- 81 *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1974-75-76, c. 106, art. 3, en vigueur le 22 septembre 1976 ((1976) 110 *Gaz. Can. I*, 5014); S.C. 1977-78, c. 1, art. 13; S.C. 1985, c. 45, art. 126, annexe III, art. 27.
- 82 Tiré du *Rapport Caplan-Sauvageau*, Canada 1986, p. 497.
- 83 Donner, 1986, p. vi.
- 84 *Rapport Caplan-Sauvageau*, Canada 1986, p. 498.
- 85 Voir: Donner, 1986, p. vii.
- 86 Précitée, note 6.
- 87 Voir: CRTC, Avis public 1984-81, 2 avril 1984, *Service d'émissions spécialisées*.
- 88 *Règlement de 1986 sur la télédiffusion*, (1986) 120 *Gaz. Can. II*, 3334, modifié par (1987) 121 *Gaz. Can. II*, 2820; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 2237; (1988) 122 *Gaz. Can. II*, 2424; (1990) 124 *Gaz. Can. II*, 2326; (1991) 125 *Gaz. Can. II*, 599.
- 89 *Id.*, art. 11.
- 90 Ceci découle de la définition de "service de programmation canadien" à l'article 2 du règlement. Il s'agit d'un "[s]ervice de programmation émanant entièrement du Canada ou transmis par une station autorisée, service de programmation constitué d'une programmation communautaire, service spécialisé ou service de télévision payante". À remarquer que le canal communautaire est maintenant admissible comme service de programmation canadien, alors qu'il ne l'était pas dans les lignes directrices énoncées en 1984. Quant au service alphanumérique, il n'est pas compris dans cette définition puisqu'il ne s'agit pas d'un service de programmation au sens de l'article 2.

- 91 *Règlement de 1986 sur la télédistribution*, précité, art. 16(4).
- 92 CRTC, Avis public, 21 avril 1981, *Appel de demandes de licences de télévision payante*, pp. 11 et 12; CRTC, Avis public 1983-93, 4 mai 1983, *Appel de demandes - Nouveaux services d'émissions spécialisées*, p. 28.
- 93 Voir: CRTC, Décision 82-240, *La télévision payante*.
- 94 CRTC, Décision 86-812, 2 septembre 1986, *First Choice Canadian Communications Corporation*; CRTC, Décision 86-813, 2 septembre 1986, *Allarcom Pay Television Limited*; CRTC, Décision 86-814, 2 septembre 1986, *Premier Choix: TVEC Inc.*
- 95 CRTC, Avis public 1988-173, 27 octobre 1988, introduction aux décisions CRTC 88-772 à 88-777, *Renouvellement de licences de réseaux de télévision payante d'intérêt général et de certaines licences de réseaux spécialisés*, p. 12.
- 96 CRTC, Décision 88-772, 27 octobre 1988, *First Choice Communications Corporation*, pp. 14 et 15.
- 97 *Id.*, p. 13.
- 98 CRTC, Décision 88-773, 27 octobre 1988, *Premier Choix: TVEC Inc.*, p. 13.
- 99 CRTC, Décision 87-905, 30 novembre 1987, *Susan Douglas Rubes, au nom d'une société devant être constituée - The Family Channel*, pp. 262 et 263.
- 100 Sauf Family Channel.
- 101 CRTC, Avis public 1988-173, 27 octobre 1988, introduction aux décisions CRTC 88-772 à 88-777, *Renouvellement de licences de réseaux de télévision payante d'intérêt général et de certaines licences de réseaux spécialisés*, p. 9.
- 102 Sauf pour Family Channel. Dans le cas de Super Écran, cette condition de licence prend effet à partir du moment où le service épongera son déficit accumulé; en attendant, son budget de programmation doit être consacré moitié-moitié aux investissements et aux acquisitions.
- 103 Voir les définitions contenues dans les conditions de licence de First Choice Canadian Communication Corp. (First Choice). Premier Choix: TVEC Inc. (Super Écran) et Allarcom Pay Television Ltd. (Super Channel): CRTC, Décisions 88-772 à 88-774, 27 octobre 1988.
- 104 CRTC, Avis public 1988-173, 27 octobre 1988, introduction aux décisions CRTC 88-772 à 88-777, *Renouvellement de licences de réseaux de télévision payante d'intérêt général et de certaines licences de réseaux spécialisés*, p. 10.
- 105 Cette augmentation des choix de programmation ne passe plus nécessairement par le recours aux fonds publics, comme le libellé de la loi de 1968 le laissait supposer, mais plutôt par l'accroissement des moyens disponibles dans le système de radiodiffusion. L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 affirmait à l'article 3c) "le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables" ainsi qu'à l'article 3(e) le droit de tous les canadiens "à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles".
- 106 Il en est fait expressément mention à l'article 3(1m)(iv) concernant la programmation de Radio-Canada, à l'article 5(2a) concernant les caractéristiques que doivent posséder la surveillance et au niveau de la réglementation du CRTC.
- 107 L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 affirmait à l'article 3c) "le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables" ainsi qu'à l'article 3(e) le droit de tous les canadiens "à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles".
- 108 CRTC, Avis public 1989-53, 26 mai 1989, *Examen de la radiotélédiffusion autochtone dans le Nord: Appel d'observations*, p. 6.
- 109 Ces chiffres sont tirés d'une étude sur la radiodiffusion autochtone effectuée pour le CRTC: CRTC, Avis public 1990-12, 2 février 1990, *Examen de la radiotélédiffusion autochtone - Un projet de politique*, p. 12.
- 110 *Id.*, p. 4.

- 111 *Id.*, p. 5.
- 112 Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, (1982, R.-U., c. 11)], art. 27.
- 113 *Loi sur la radiodiffusion*, précitée, note 1, art. 3(1d)(iii); De plus, l'article 3(1m)(viii) déclare que "la programmation de la société Radio-Canada doit refléter le caractère multiculturel et multiracial du Canada".
- 114 CRTC, Avis public 85-139, 4 juillet 1985, *Une politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada*.

Références

- Al-Sanhoury, A.-A., 1935, "Le standard juridique", dans: *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome II, Paris: Librairie du Recueil Sirey, pp. 144s.
- Armstrong, M., 1982, *Broadcasting Law & Policy in Australia*. Sydney: Butterworths.
- Barron, J.-A., 1963, "The Constitutional Status of Freedom of Speech and Press in Canada: The History of a Quiet Revolution", dans: *Northwestern U.L.R.*, Vol. 58, pp. 73s.
- Blakeney, M., 1986, "Leaving the Field - Government Regulatory Agencies and Media Self-Regulation", dans: *UNSWLJ*, Vol. 9, pp. 53s.
- Canada, 1929, *Rapport de la Commission Royale de la radiodiffusion* (Rapport Aird), Ottawa: Imprimeur du roi.
- Canada, 1986, *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion*, Ottawa: Approvisionnements et Services.
- Charles, S.D., 1982, "Editorial Discretion of State Public Broadcasting Licensees", dans: *Columbia L. Rev.*, Vol. 82, pp. 1161s.
- Chevrette, F./H. Marx, 1982, *Droit Constitutionnel*, Montréal: P.U.M.
- Collins, R., 1985, "Canada: Nation-building threatened by the U.S. dominated media?", dans: R. Kuhn (éd.), *The Politics of Broadcasting*, New York: St-Martin Press, pp. 197s.
- Donner, A.W., 1986, "An Analysis of the Importance of U.S. Television Spillover, Bill C-58, and Simulcasting Policies for the Revenues of Canadian TV Broadcasters", Étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, Ottawa, février.
- Ellis, D., 1979, *La radiodiffusion canadienne, objectifs et réalités 1928-1968*, Ottawa: Approvisionnement et Services, 1979.
- Evans, A.C., 1979, "An examination of the theories justifying content regulation of the electronic media", dans: *Syracuse L.R.*, Vol. 30, pp. 871s.
- Fletcher, M./F.J. Fletcher, 1979, "Les communications et la confédération: répartition des pouvoirs et perspectives d'avenir", dans: R.B. Byers/R.W. Reford (éds), *Le défi canadien: La viabilité de la confédération*, Toronto: Institut canadien des affaires internationales, pp. 175s.
- Ghestin, J. (dir.), 1982, *Traité de droit civil*, 2e éd., t.1, Paris: L.G.D.J.
- Gifford, D.J., 1971, "Communication of Legal Standards, Policy Development, and effective conduct Regulation", dans: *Cornell L.R.*, Vol. 56, pp. 409s.
- Goidich, K.A., 1982, "The Role of Voluntary safety standards in product liability litigation: Evidence or cause in Fact?", dans: *Insurance Counsel Journal*, pp. 320s.
- Gruchalla-Wesierski, T., 1984-1985, "A Framework for Understanding 'Soft Law'", dans: McGill L.J., Vol. 30, pp. 37s.
- Hamilton, R.W., 1978, "The Role of Nongovernmental Standards in the Development of Mandatory Federal Standards Affecting Safety and Health", dans: *Texas L.R.*, Vol. 56, pp. 1329s.
- Hammond, R.G./W. Mackay et al., s.d. (1980), "An analysis of Parliament's Objectives for Canadian broadcasting: Recommendations for future legislative amendments", non publié, étude réalisée pour le ministère des Communications, pag. mult.

- Head, S.W., 1985, *World Broadcasting Systems: A Comparative Analysis*, Belmont: Wadsworth Publishing, pp. 86s.
- Kayser, P., 1971, "Les droits de la personnalité: Aspects théoriques et pratiques", dans: *R.T.D.C.*, pp. 445s.
- Legget, R.F., 1972, *Les normes au Canada*, Ottawa: Information Canada.
- Macdonald, R.A., 1986a, "L'intervention réglementaire par la réglementation", dans: A. Lajoie / I. Bernier, *Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs*, Études de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, n° 48, Ottawa: Approvisionnement et Services, pp. 89-179.
- Macdonald, R.A., 1986b, "Pour la reconnaissance d'une normativité juridique implicite et 'inférentielle'", dans: *Sociologie et sociétés*, Vol. 28(1), pp. 47s.
- Neelanavil, J.P./A.B. Stridsberg, 1980, *Advertising Self-Regulation: A Global Perspective*, New York: Hastings House.
- Page, A.C., 1986, "Self-Regulation: The Constitutional Dimension", dans: *Modern L. Rev.*, Vol. 49, pp. 141s.
- Pardon, J., 1985: "Quelques normes propres au secteur bancaire", dans: Commission droit et vie des affaires, *Le droit des normes professionnelles et techniques: séminaire organisé à Spalmbornal les 16 et 17 novembre 1983*, Bruxelles: Émile Bruylant.
- Peers, F.W., 1969, *The Politics of Canadian Broadcasting 1920-1951*, Toronto: University of Toronto Press.
- Peers, F.W., 1979, *The Public Eye: Television and the Politics of Canadian Broadcasting 1952-1968*, Toronto: University of Toronto Press.
- Peers, F.W., 1984, "Canada and the United States: Comparative origins and approaches to broadcast policy", dans: *Cultures in collision - The interaction of Canadian and U.S. Television Broadcast Policies*, New York: Praeger, pp. 11-34.
- Prang, M., 1965, "The origin of public broadcasting in Canada", dans: *Canadian Historical Review*, pp. 1s.
- Ratner, D.L., 1981, "Self-Regulatory Organizations", dans: *Osgoode Hall L.J.*, Vol. 19, pp. 368s.
- Timsit, G., 1988, "Sur l'engendrement du droit", dans: *R.D.P.*, pp. 39s.
- Tollefson, E.A., 1968, "Freedom of the Press", dans: O.E. Lang (dir.), *Contemporary Problems of Public Law in Canada. Essays in Honour of Dean F.C. Cronkite*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 49s.
- Trudel, P., 1986, *Le rôle des standards déontologiques dans le cadre normatif de l'information*, Rapport présenté au Congrès de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, Québec, s.é.
- Trudel, P., 1988-1989, "Les effets juridiques de l'autoréglementation", dans: *R.D.U.S.*, Vol. 19, pp. 247.
- Trudel, P., 1989a, "Le standard de programmation de haute qualité dans la législation sur la radio et la télévision", dans: *McGill L.J.*, Vol. 34, pp. 203s.
- Trudel, P., 1989b, "Le standard de programmation de haute qualité dans la législation sur la radio et la télévision", dans: *R. D. McGill*, Vol. 34, pp. 203-233.
- Trudel, P./J. Boucher et al., 1981, *Le droit à l'information*, Montréal: P.U.M.
- Trudel, P./F. Abran/M.-F. Parent, 1988, *La nature et les effets juridiques des normes autoréglementaires*, Rapport présenté au Conseil canadien des normes, Montréal: Centre de recherche en droit public.
- Trudel, P./F. Abran, 1991, *Droit de la radio et de la télévision*, Montréal: Éditions Thémis.
- Wilkie, J.S., 1980, "The Radio Reference and Onward: Exclusive Federal Jurisdiction over General Content in Broadcasting", dans: *Osgoode Hall L.J.*, Vol. 18, pp. 49s.

LOUIS MASSICOTTE

A Deal which leaves all Parties Unhappy: The Canadian Constitutional Referendum of 1992

Zusammenfassung

Bei einer Volksabstimmung im Oktober 1992 haben die Kanadier ein Paket von Verfassungsänderungen abgelehnt, dem alle Premierminister sowie einige Vertreter der Ureinwohner zugestimmt hatten. Der folgende Artikel faßt die kanadischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen zusammen, benennt die Ereignisse, die zu diesem Referendum geführt haben, und die Hauptphasen der Kampagne; die Ergebnisse werden analysiert. Der Verfasser vertritt die Auffassung, daß es die Politiker nach dieser Erfahrung künftig wohl nie mehr wagen werden, die Verfassung zu ändern, ohne zuvor das Volk mittels eines Referendums befragt zu haben. Die Ablehnung des Pakets innerhalb Québecs ebenso wie außerhalb läßt die Frage des künftigen verfassungsmäßigen Status dieser Provinz offen.

Résumé

Lors d'un référendum tenu en octobre 1992, les Canadiens ont rejeté un train de réformes constitutionnelles sur lequel s'étaient pourtant entendus à l'unanimité les Premiers ministres fédéral et provinciaux ainsi que des leaders autochtones. Après un bilan historique des référendums dans ce pays, cet article retrace les événements qui ont conduit à la tenue de cette consultation populaire, analyse les législations sous l'empire desquelles elle a été tenue, évoque les principaux épisodes de la campagne et analyse les résultats du scrutin. L'auteur soutient que cette expérience empêchera probablement les gouvernements à l'avenir de modifier la Constitution sans au préalable consulter la population par voie de référendum. L'échec du projet au Québec comme dans le reste du pays laisse entière la question de l'avenir constitutionnel de cette province.

On 26 October, 1992, a referendum on the most far-reaching amendments to the Constitution ever agreed to by the First Ministers and Aboriginal leaders of Canada resulted in their rejection by 55% of Canadians, with the NO side leading in six provinces (including Quebec) out of ten. This article will explain the background to that momentful episode, discuss the legal framework and analyze the referendum campaign and results.