

# Le développement de la politique et du droit de la radio et de la télévision au Canada\_

---

Extrait de Pierre TRUDEL et France ABRAN, *Droit de la radio et de la télévision*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, pp. 31 à 61.

En 1901, Guglielmo Marconi réussit une première émission transatlantique d'un signal radio. Cette expérience s'inscrivait parmi de nombreuses démarches expérimentales menées aussi bien en Europe qu'en Amérique. La radio était envisagée au moment de son invention comme un substitut de la télégraphie à laquelle elle fut d'emblée rattachée dans les premières années de son existence. Certains amateurs qui commençaient à expérimenter les diverses possibilités de la radio envisagèrent de l'utiliser pour la diffusion d'émissions destinées au public. Reginald Fessenden, un professeur canadien travaillant au États-Unis, développa une technique de modulation des ondes permettant la transmission de la voix. En 1906, il transmet la première émission vocale et musicale à la radio à partir d'une station expérimentale située sur la côte Est américaine. La première Grande Guerre devait interrompre les expériences de diffusion. Il faut attendre la fin du conflit pour voir émerger des stations de radio. La première station de radio canadienne est établie à Montréal en 1919. La station XWA (qui deviendra plus tard la station CFCF) émet sa première émission au grand public le 20 mai 1919. Cette station diffuse des nouvelles et de la musique enregistrée\_. L'objectif de l'entreprise à l'origine de la création de cette station est à cette époque de mousser la vente de postes récepteurs de radio.

La première législation canadienne sur la radio date de 1905\_. Elle visait surtout à régir les installations de «télégraphie sans fil» afin notamment de réduire les risques d'interférences et de permettre la réalisation de certaines expériences. Cette première loi posait l'obligation de détenir une licence afin d'exploiter une station de «télégraphie sans fil». C'est le ministre de la Marine qui avait le pouvoir d'édicter des règlements sur la teneur des demandes de licences ainsi que sur les conditions de celles-ci.

En 1913, le Parlement adopte une loi sur les radiotélégraphes\_. Abandonnant la terminologie primitive empruntée au monde de la télégraphie, ce texte reflète les décisions de la Conférence internationale de Londres sur la radiocommunication. Il impose des exigences de compétence aux opérateurs radio et prévoit la possibilité d'imposer des restrictions aux opérateurs privés de stations de radio.

À cette époque, les licences étaient principalement conçues pour refléter le fait que c'est

la radiotélégraphie qui constitue l'usage dominant des possibilités de la radio. Les licences comportaient des dispositions destinées à prévenir les interférences. Jusqu'en 1924, les licences interdisaient aux exploitants de percevoir des redevances pour les services offerts par leur station. Peu à peu, le recours à la radiocommunication pour diffuser des émissions au public en général enregistrait des progrès. En 1922-23, le ministère de la Marine émettait 34 licences pour des stations commerciales privées de radiodiffusion, la plupart situées dans de grandes agglomérations. En 1927, on comptait 75 stations\_.

## **1 Les années 20**

Bien que la législation ne reconnût pas les particularités de la diffusion d'émissions radiophoniques au public, le phénomène, en prenant de l'ampleur, soulevait plusieurs problèmes et controverses comme l'interférence de la part des postes américains et mexicains, la qualité discutable des émissions, la distribution inégale des services dans les régions moins peuplées et l'envahissement des ondes canadiennes par les stations américaines. Raboy écrit :

Even at this early date, the economics of broadcasting made production of original, "quality" material difficult, or at best uninviting, for entrepreneurs whose interest in the medium was essentially financial. An alarming proportion of the program material broadcast was imported from the United States.\_

Certains événements vinrent précipiter l'intérêt du gouver\_nement libéral de Mackenzie King à l'égard de la radiodiffusion. La radiodiffusion des fêtes du Jubilé de Diamant avait permis de mesurer l'intérêt des Canadiens pour un service structuré de radiodiffusion. La crise déclenchée en 1928 par la décision du gouvernement canadien de ne pas renouveler la licence des témoins de Jéhovah (à l'époque l'International Bible Student Association) précipita les événements. Cette intervention fut interprétée comme un geste de censure et démontra la nécessité de réfléchir sur la nature et la portée de l'intervention des autorités publiques en matière de radiodiffusion. La Commission Aird, du nom de son président, fut mise sur pied en 1928 pour formuler des recommandations sur l'administration, la direction et le financement de la radiodiffusion.

## **2 La Commission royale de la radiodiffusion : le Rapport Aird, 1929**

La Commission royale d'enquête formée de trois membres a tenu des auditions publiques dans 25 villes du pays. Elle a rencontré les gouvernements des provinces qui l'assurèrent de leur coopération dans l'organisation du système de radiodiffusion. Plusieurs organismes déposèrent des mémoires ou des résolutions : une majorité préconisait de considérer la radiodiffusion comme un service public.

Le Rapport Aird, déposé en septembre 1929, présentait les toutes premières orientations suggérées au gouvernement au titre de la politique canadienne de radio\_diffusion. Les grands principes qui y sont mis de l'avant marqueront toute

l'histoire de la radiodiffusion canadienne; ils seront réitérés jusqu'à nos jours. La Commission prônait l'établissement d'un système public largement inspiré du modèle britannique. La radiodiffusion y était définie comme un service public dont les stations devaient appartenir à une société publique, la Compagnie canadienne de radiodiffusion, chargée de les exploiter\_. On proposait d'impliquer les autorités des provinces dans les activités de radiodiffusion en créant un poste de directeur de la radiodiffusion dans chaque province. Cet officier aurait le contrôle sur les émissions diffusées sur le territoire de sa province; il serait assisté d'un comité consultatif provincial. La Compagnie canadienne de radiodiffusion serait pour sa part dirigée par un conseil de douze membres avec un représentant par province.

Le Rapport recommandait, par ailleurs, la construction de stations à grande puissance pour desservir l'ensemble de la population canadienne et la construction de stations de moindre puissance pour atteindre les régions éloignées\_. Dans ce modèle, les compagnies privées existantes devaient fournir un service envisagé comme temporaire; on prévoyait de le supprimer ou de l'intégrer au service public national\_.

Pour le Rapport Aird, le financement du service public national devait passer par le truchement des droits de licence, de la vente de temps pour les programmes comportant de la publicité indirecte et d'une subvention gouvernementale\_.

Le Rapport comporte quelques recommandations particulières sur la réglementation des émissions à caractère religieux – afin d'éviter la répétition des événements de 1928 –, ou politique, tout en prévoyant de réserver certaines périodes de temps à des fins éducatives\_.

### **3 Les années 30**

Les recommandations de la Commission Aird pour l'établissement d'un service public national ont été déposées au moment où éclatait la crise économique. Aux élections du 28 juillet 1930, le parti conservateur fut appelé à remplacer les libéraux à la direction du pays.

Les radiodiffuseurs privés ne prisait guère le sort que leur réservait le Rapport Aird. Ils formèrent l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) pour mener la lutte contre la mise en oeuvre du Rapport Aird. La nouvelle association pouvait compter sur la sympathie du gouvernement conservateur à l'égard de l'entreprise privée. En réaction, un mouvement de lobby en faveur du Rapport Aird prit alors naissance avec, à sa tête, la Ligue canadienne de la radio (LCR). Le gouvernement hésitait à prendre une décision en dépit du fait qu'en 1932, le Comité judiciaire du Conseil privé reconnaissait la compétence constitutionnelle du Parlement fédéral sur la radiocommunication. Le premier ministre Bennet décida d'instaurer un comité parlementaire pour étudier la situation.

Dans son rapport, le Comité parlementaire reprit à son compte certaines recommandations du Rapport Aird et proposa la création d'une Commission chargée de réglementer et de contrôler la radiodiffusion canadienne. Cette Commission composée

de trois membres devait s'adjoindre un commissaire dans chaque province. Le Comité favorisait aussi l'établissement d'un réseau national, mais à la différence de ce qu'avait proposé la Commission Aird, il recommandait le maintien des stations privées de 100 watts ou moins dont le réseau public n'avait pas besoin, ces stations demeurant toutefois soumises aux règlements de la Commission.

Le gouvernement entérina ces recommandations et adopta la première loi concernant spécifiquement la radiodiffusion\_. Ce texte créa la Commission canadienne de radiodiffusion (CCR)\_ et l'autorisa à réquisitionner auprès des stations privées des heures d'antenne pour diffuser ses propres émissions\_ ou à procéder à l'achat de ces stations\_. La CCR fit preuve de retenue, préférant verser des droits pour obtenir la collaboration des stations privées. Cette attitude ne plaisait pas beaucoup aux tenants de la nationalisation qui exprimèrent vivement leur désaccord.

La Commission ne disposait pas de ressources à la mesure de ses fonctions, le gouvernement ne lui ayant versé qu'une somme de 1 million \$ pour l'année financière 1933-1934. Cette situation entretint le climat de tension entre le gouvernement, les groupes de pression et la Commission.

En 1934, on assista à la formation d'un nouveau Comité parlementaire pour examiner l'administration de la Commission et, au besoin, suggérer des modifications à la loi. Ce Comité proposa peu de changements : appuyant le principe de l'étatisation éventuelle de tous les postes de radio, il recommandait entre-temps de favoriser une meilleure collaboration entre le secteur privé et public et de maintenir le mandat actuel de la Commission. Il suggéra toutefois au gouvernement de réviser la loi afin d'assurer à la Commission les moyens financiers nécessaires à l'établissement du réseau national.

En 1935, le gouvernement libéral de Mackenzie King reprit le pouvoir. Les libéraux étaient mécontents de certaines émissions réalisées par la Commission dans le cadre de la campagne électorale. Le gouvernement créa, l'année suivante, un troisième comité qui recommanda un remaniement complet de l'organisme national de radiodiffusion. Les libéraux approuvèrent rapidement cette suggestion et firent adopter, le 23 juin 1936, la Loi canadienne sur la radiodiffusion, 1936\_; c'est ainsi que naquit la Société Radio-Canada.

La Société Radio-Canada créée par la loi de 1936 succédait à la Commission canadienne de radiodiffusion. Elle était dirigée par un Bureau des gouverneurs composé de neuf membres (ce nombre fut porté à onze en 1951) nommés par le gouverneur en conseil\_. La Société possédait l'autorité exclusive sur la formation des réseaux\_, la nature des émissions\_, la publicité\_ et la programmation à caractère politique\_.

La Société Radio-Canada, tout comme la Commission canadienne de radiodiffusion, devait se prononcer sur toute demande de licence ou de modification de licence d'entreprises privées\_. La loi favorisait de plus l'autonomie financière de la Société en lui accordant la totalité des revenus provenant des redevances sur les récepteurs, tout en lui permettant d'emprunter des sommes importantes au trésor public\_. La limite de 5 % de la durée de toute émission, qui constituait la proportion maximale d'annonces

publicitaires permise par la loi de 1932\_, fut par ailleurs éliminée par la nouvelle législation\_.

En 1938 et 1939, deux autres comités furent institués pour examiner les rapports annuels de la Société Radio-Canada. Ils exprimèrent des opinions plutôt favorables et formulèrent quelques recommandations sur la nécessité d'établir un poste d'émission sur ondes courtes et celle d'informer le public sur la politique de la Société.

Durant cette période, quelques incidents s'étaient produits entre le président de Radio-Canada, M. Brockington, et le ministre responsable, C.D. Howe, au sujet du financement des nouveaux émetteurs. Les premiers postes, ceux de Montréal et Toronto, purent toutefois entrer en service à la fin de 1937. Mais chaque demande d'argent supplémentaire se transformait en véritable bataille et obligeait Radio-Canada à poursuivre une politique commerciale plus dynamique pour combler ses besoins financiers, au grand mécontentement des propriétaires de stations privées qui voyaient là une concurrence déloyale.

En 1939, la construction des stations à grande puissance était terminée et 84 % des Canadiens avaient accès au service national.

## 4 Les années 40

Les conflits entre la Société Radio-Canada et l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), les critiques suscitées par la censure en temps de guerre ainsi que le contrôle ministériel exercé sur la radio menèrent, en 1942, à la création d'un autre comité parlementaire.

Dans son rapport, le Comité réitère certains des grands principes contenus dans les législations antérieures, notamment :

- le contrôle de toute la radiodiffusion par une seule autorité nationale;
- la propriété par l'État des stations à haute puissance combinée à des stations à faible puissance exploitées individuellement ou coordonnées par le système national; et
- le contrôle exclusif de toutes les émissions diffusées par des postes privés, de la publicité et des réseaux par une régie d'État.

Le rapport recommandait aussi divers changements d'ordre administratif et soulignait la nécessité d'étudier chaque année le fonctionnement de la Société Radio-Canada.

À compter de 1942, l'ACR élabore son argumentation à l'encontre du mode de fonctionnement de la Société Radio-Canada. Selon l'Association, la Société Radio-Canada, en exerçant le pouvoir d'imposer les règles du jeu aux radiodiffuseurs privés, se trouvait à exercer une concurrence déloyale à leur égard. L'ACR réclamait la création d'un organisme réglementaire impartial et distinct de la Société Radio-Canada afin d'éviter que cette dernière ne soit à la fois juge et partie.

L'après-guerre fut une période faste pour le développement de la radio et l'on vit se multiplier les stations privées et publiques. De même, les comités parlementaires,

fidèles à l'orientation proposée par le Comité de 1942, se succédaient tout en réaffirmant annuellement les mêmes grands principes.

L'année 1948 fut marquée par l'élection du gouvernement de Louis St-Laurent et par l'introduction de la télévision aux États-Unis. Dans ce contexte, un réexamen du système canadien de radiodiffusion s'imposait. La tâche en fut confiée à la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences qui fut formée en 1949.

## **5 La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada : le Rapport Massey, 1951**

Le travail de la Commission présidée par Vincent Massey, chancelier de l'Université de Toronto, fut impressionnant avec 224 réunions tenues, 1200 témoins interrogés et 462 mémoires produits. La qualité du rapport remis en 1951 en témoigne amplement. Ce rapport foisonne de références historiques et de considérations philosophiques tout en décrivant de façon vivante les habitudes de vie des Canadiens à cette époque. L'enquête de la Commission débordait de beaucoup le seul domaine de la radiodiffusion et s'étendait à l'ensemble du secteur culturel.

De façon générale, les propos des commissaires furent plutôt louangeurs au sujet de la programmation du service public national, mais furent critiques à l'égard de la performance des stations privées. Le rapport déplora la commercialisation excessive de l'ensemble des stations et l'insuffisance des contrôles exercés par la Société Radio-Canada sur les stations privées. Le rapport réitéra par ailleurs le principe selon lequel l'ensemble de la radio\_diffusion devait être sous le contrôle d'une régie publique; la Commission rejeta ainsi la position défendue par l'ACR pour la mise sur pied d'un organisme indépendant de réglementation. De plus, la Commission Massey réfuta les accusations de concurrence déloyale qu'avaient portées les stations privées à l'endroit de la Société Radio-Canada. La Commission reconnut le mérite de la contribution des stations privées, mais elle fit observer que l'obtention d'un permis de radiodiffusion constituait un privilège, non un titre de propriété. Le rapport envisageait la radiodiffusion comme un service public, non comme une industrie.

La Commission conclut que la formation d'un organisme distinct de réglementation aurait créé un régime à deux systèmes de radiodiffusion, un système public et un autre privé, et que cela aurait pu empêcher Radio-Canada d'exercer un contrôle sur les fréquences et compromettre son expansion. Elle favorisa donc le maintien du système suivant lequel Radio-Canada agissait à la fois comme diffuseur public national et comme instance de régulation.

Le Rapport Massey comportait plusieurs autres recommandations comme l'abandon par Radio-Canada de la publicité locale pour les stations qu'elle exploitait directement, l'exercice d'un meilleur contrôle sur la qualité des émissions produites par les stations privées et l'incitation pour ces dernières à recourir plus souvent aux talents d'artistes canadiens. Le Rapport suggérait par ailleurs l'extension du réseau radiophonique public par la création d'un second réseau français et par l'établissement d'une station en

langue française desservant la population francophone des Maritimes\_.

Craignant l'invasion des ondes par les stations américaines, le gouvernement libéral avait adopté dès 1949 une politique provisoire concernant le développement de la télévision et avait ordonné à Radio-Canada de procéder à la mise sur pied de stations. Le Rapport Massey entérina cette décision d'aller de l'avant avec l'établissement d'un système national de télévision\_, lui aussi contrôlé par Radio-Canada\_, tout en précisant qu'on ne devait accorder de permis aux postes privés tant que Radio-Canada n'aurait pas mis au point des services d'émissions nationales de télévision\_.

La Commission s'est à son tour penchée sur le problème du financement de la Société Radio-Canada. Elle recommanda que la Société tire ses revenus de la taxe sur les appareils de radio\_ ou de télévision\_, de ses recettes commerciales et d'une subvention gouvernementale, le tout devant être planifié sur une période de cinq ans\_. On consacre ainsi le principe d'une subvention statutaire et d'un financement à long terme pour Radio-Canada. Cette recommandation fut souvent réitérée mais jamais suivie.

## 6 Les années 50

L'ouverture des premières stations de télévision eut lieu avec un retard de plus d'un an sur les prévisions de Radio-Canada. Les raisons de ce retard sont doubles. L'enthousiasme du gouvernement avait été quelque peu tempéré par les coûts considérables occasionnés par l'établissement d'un système de télévision et, malgré la recommandation de la Commission Massey à cet effet, le gouvernement n'avait pas voulu instaurer une taxe sur les appareils de télévision.

En septembre 1952, les stations de Montréal et Toronto commencèrent à diffuser les premières émissions canadiennes de télévision. Quelques mois plus tard, le gouvernement annonçait son intention d'étendre la couverture de la télévision le plus rapidement possible. De nouvelles stations de Radio-Canada furent approuvées à Ottawa, Vancouver, Halifax et Winnipeg. Le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada commença à recevoir les demandes du secteur privé. La première station privée de télévision entra en ondes, à Sudbury, en octobre 1953. Cette date marqua le début de la télévision privée, expansion qui devait se faire suivant le principe du «poste unique», c'est-à-dire, celui de l'existence d'une seule station de télévision par localité tant qu'il n'y aurait pas un bon service de télévision dans tout le pays.

En 1953, le gouvernement abolit la redevance sur les récepteurs radio et la remplaça par une taxe d'accises de 15 % sur les récepteurs de radio ou de télévision, le produit de cette taxe devant être versé intégralement à la Société Radio-Canada. Si cette taxe a procuré un financement suffisant à la Société pendant les premières années, il devint vite évident que la vente d'appareils allait plafonner et entraîner une chute des revenus. C'est ce qui se produisit dès 1956, alors que la Société Radio-Canada essuya un déficit d'opération d'un million de dollars, déficit qui augmenta par la suite d'année en année.

Les questions de financement de la Société Radio-Canada préoccupaient toujours le gouvernement qui décida d'établir une nouvelle commission chargée de se pencher sur

ce problème. Cette initiative répondait aussi au voeu formulé par la Commission Massey de faire réexaminer la situation de la télé\_diffusion par un organisme indépendant dans les trois ans suivant le début de la diffusion d'émissions télévisées. C'est ainsi que fut créée la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision présidée par Robert Fowler.

## **7 La Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision : le Rapport Fowler, 1957**

Le mandat de la Commission Fowler était relativement limité. Raboy note en effet :

Unlike the Aird commission, which had an open mandate to consider the broadcasting situation and propose a framework for the system, and unlike the Massey commission whose mandate was to propose a national cultural policy, the Fowler commission was instructed not to depart from established policy guidelines- it had to address a number of specific, mostly financial, problems.\_

Le caractère plutôt ponctuel du mandat confié à la Commission Fowler ne l'a pas empêché de produire un rapport très riche en réflexions et de mettre au point un modèle qui marque encore aujourd'hui certains aspects du système de radiodiffusion.

Les membres de la Commission Fowler déposèrent leur rapport le 15 mars 1957; ils présentèrent même leurs recommandations sous forme de projet de loi annexé à leur rapport\_. À l'instar de la Commission Massey, la Commission Fowler trouva satisfaisants les efforts de la Société Radio-Canada en matière de gestion et de programmation. On lui reprocha cependant un manque de rigueur dans l'application de sa réglementation à l'égard du secteur privé et son peu de souci de faire comprendre à la population ses objectifs et sa structure.

Le Rapport réitéra le principe qu'il ne devait y avoir qu'un seul régime canadien de radiodiffusion, soit un régime mixte de propriété publique et privée réglementé et contrôlé par un organisme représentant l'intérêt public et relevant du Parlement.

La Commission reconnut cependant qu'il existait de la confusion au sujet du rôle du Bureau des gouverneurs et de ses liens avec la Société Radio-Canada; elle recommanda la mise sur pied d'un nouvel organisme, appelé Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, qui n'aurait pas fait partie de la Société Radio-Canada, mais en aurait été distinct\_. Ce Bureau aurait exercé sa compétence tant sur les stations privées que publiques\_ et aurait été doté de pouvoirs pour faire appliquer sa réglementation. Ces pouvoirs se seraient ajoutés à la possibilité qui existait déjà de suspendre une licence pour une période maximale de trois mois\_ et celle d'imposer des amendes variant entre 50 \$ et 1 000 \$\_. En fait, le projet de loi proposé dans le rapport se divisait en deux parties distinctes : l'une traitait du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (art. 4 à 33) et l'autre de la Société Radio-Canada (art. 34 à 52). Ce modèle allait servir à l'élaboration de la loi de 1958 sur la radiodiffusion.

En plus de consacrer un chapitre à la radiodiffusion en français, à propos de laquelle la



Commission reconnaissait qu'elle soulevait des problèmes encore plus difficiles que la radiodiffusion en anglais\_, la Commission s'est appliquée à définir des modalités de financement pour Radio-Canada. On voulait ainsi trouver une formule efficace qui aurait consacré l'indépendance de Radio-Canada et lui aurait permis de planifier son développement en pouvant compter sur une somme prévisible pour une période de cinq ans. La Commission proposa une formule basée sur un pourcentage fixe d'un élément précis du produit national brut (PNB), soit la dépense personnelle en denrées et services, le financement allant ainsi de pair avec la croissance économique. La Commission Massey avait déjà soumis une proposition similaire en suggérant l'établissement d'une subvention statutaire basée sur la somme de 1 \$/per capita et garantie pour des périodes de cinq ans. Dans ce système, les dépenses d'immobilisation devaient être financées à même la taxe d'accises de 15 % sur les récepteurs et les pièces.

Bien que le Rapport Fowler ait reçu bon nombre d'appuis de toutes les parties, les propriétaires de stations privées revendiquèrent l'abandon de la politique de la station de télévision unique dans chaque marché.

L'élection de 1957 porta John Diefenbaker au pouvoir, à la tête d'un gouvernement conservateur minoritaire. Une deuxième élection en 1958 devait mener à une écrasante victoire du gouvernement conservateur. Durant la campagne électorale, le chef conservateur avait déjà exprimé sa préférence pour la constitution d'un nouvel organisme quasi judiciaire de réglementation de la radiodiffusion, semblable à la Commission des transports. Après l'élection, le nouveau gouvernement relança le débat sur les recommandations de la Commission Fowler.

Les forces s'organisèrent, l'ACR d'un côté et, de l'autre, les tenants du Rapport Fowler qui avaient choisi, pour mieux défendre leur thèse, de faire revivre l'ancienne Ligue de la radio sous le nom de Ligue canadienne de la radiodiffusion. Les membres du cabinet conservateur étaient divisés sur la question. Un comité spécial du cabinet avait été composé de M. Stewart (ministre des Finances), M. Hees (ministre des Transports) et de M. Nowlan (ministre du Revenu et ministre responsable de Radio-Canada). Ce dernier soutenait la position Fowler tandis que M. Hees défendait l'autre thèse. Les événements se précipitèrent par la suite. Au mois de juillet 1958, le président de Radio-Canada remit sa démission et le 19 août, à la fin de la session parlementaire, le gouvernement déposait un projet de loi visant à créer un nouvel organisme de réglementation. Ce nouveau projet de loi fut adopté, puis sanctionné le 6 septembre et mis en vigueur le 10 novembre suivant.

Plusieurs observateurs n'y virent que la concrétisation des recommandations du Rapport Fowler. La façon dont le projet de loi fut défendu et rédigé renforça cette impression. On avait même donné au nouvel organisme le nom suggéré par la Commission Fowler, soit le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Pourtant, cette loi représentait un changement d'orientation fondamental en matière de radiodiffusion canadienne. Raboy écrit en effet, au sujet du projet de loi :

Unlike the key Fowler recommendation, the bill not only proposed to create a Board of Broadcast Governors, but also maintained the CBC's traditional obligation of reporting to

Parliament through its own minister. Thus [...] the CBC would have two masters. Where Fowler had been careful to specify that it was merely shifting the CBC's regulatory function to the new board- sharing public responsibility between two related agencies- the bill would place the CBC in the same relationship to the BBG as the private sector.\_

Un nouveau système bicéphal était né, marquant la fin de celui mis en place dans la législation de 1936. Le système canadien de radiodiffusion devenait officiellement un système mixte, avec une composante publique et une composante privée.

## 8 La Loi sur la radiodiffusion de 1958

La loi de 1958\_ créa deux organismes distincts : le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion\_ composé de quinze membres, et un Conseil de onze administrateurs pour la Société Radio-Canada\_.

Le Bureau des gouverneurs obtint le pouvoir d'établir les normes des émissions\_, la nature de la publicité et sa durée\_, les périodes minimales de temps qu'une station affiliée devait réserver à la diffusion des émissions nationales\_ ainsi que des mesures favorisant l'emploi d'artistes canadiens\_.

La Société Radio-Canada perdit non seulement ses pouvoirs de réglementation générale mais aussi son autorité sur les stations privées; la loi de 1958 confia ce pouvoir au Bureau des gouverneurs\_. La Société continua d'exploiter ses propres stations\_, mais devait requérir l'approbation du Bureau des gouverneurs pour établir ou affilier une nouvelle station\_.

L'article 10 décrivait les objectifs que devait poursuivre le Bureau des gouverneurs. Il y était fait état d'un service vaste et varié, de haut niveau, fondamentalement canadien, mais l'on omit de prévoir quels services devait offrir Radio-Canada. On précisa de plus que les propriétaires de stations privées devaient être soit citoyens canadiens, soit une corporation constituée selon les lois canadiennes, et dont le président et les deux tiers des administrateurs étaient des citoyens canadiens\_.

Un autre aspect important du Rapport Fowler a été oublié par la loi de 1958 : celui du financement. Selon la nouvelle loi, le budget de Radio-Canada se composait de crédits votés annuellement par le Parlement\_, la Société devant toutefois soumettre un plan quinquennal d'immobilisations\_.

## 9 Les années 60

L'ambiguïté qui subsistait dans la loi de 1958 à l'égard des rôles respectifs du Bureau des gouverneurs et de la Société Radio-Canada rendit son application difficile. Ce fut la cause de nombreuses tensions entre les deux organismes.

Aux prises avec des contraintes budgétaires, la Société Radio-Canada, fidèle aux suggestions de la Commission Fowler, a décidé d'établir une politique commerciale plus vigoureuse. Les stations privées se plaignaient plus que jamais de la concurrence de la

Société, concurrence rendue d'autant plus vive que le gouvernement avait annoncé en 1959 son intention de mettre fin à la politique de la station unique et d'accorder des permis pour l'établissement de «secondes» stations de télévision.

Le gouvernement conservateur manifestait une certaine méfiance à l'égard de la Société Radio-Canada dont il trouvait les dépenses excessives. Pour sa part, celle-ci se remettait mal de la perte de prestige que le gouvernement lui avait fait subir avec la loi de 1958 tandis que la grève des réalisateurs des services français en 1958-1959 n'avait en rien redoré son auréole.

Plusieurs comités parlementaires furent mis sur pied au cours de cette période. Celui de 1961 témoigne de la perte de prestige de la Société Radio-Canada, du moins auprès des députés. Pour la première fois, on ne réaffirmait pas la valeur du système public et on critiquait de façon sévère l'administration de la Société. Les membres du Comité suggéraient au gouvernement d'enquêter au sujet du fonctionnement de Radio-Canada en utilisant à cette fin les services de la Commission Glassco. Instituée en septembre 1960, cette Commission royale sur l'organisation gouvernementale avait été chargée d'enquêter sur plusieurs agences et organismes gouvernementaux. Le gouvernement accepta cette suggestion et élargit le mandat de la Commission afin qu'elle se livrât à un examen du type de gestion de la Société et des rapports qu'elle entretenait avec le Parlement et le cabinet.

Compte tenu de son mandat, les recommandations de la Commission Glassco étaient essentiellement techniques. Les commissaires reconnurent la qualité de la programmation de la Société Radio-Canada, mais critiquèrent sévèrement sa gestion tout en proposant des changements au Conseil d'administration, à l'organisation du siège social, à l'organisation commerciale et, en fait, à beaucoup d'éléments de la structure interne de la Société. On approuva toutefois le principe d'une politique de commercialisation plus dynamique.

Le Rapport de la Commission suscita peu d'échos chez les membres du gouvernement conservateur. Il fut d'ailleurs remis quelques jours avant la prise du pouvoir par le gouvernement libéral dirigé par Lester B. Pearson.

Le nouveau ministre responsable, le secrétaire d'État J.W. Pickersgill, demanda à M. Stewart, président du Bureau des gouverneurs, à M. Jamieson, responsable de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, et à M. Ouimet, successeur de M. Dunton à la présidence de Radio-Canada, de constituer un comité, surnommé la troïka, pour identifier les points sur lesquels il y avait accord ou divergence d'opinion.

La troïka remit son rapport en mai 1964 au ministre Maurice Lamontagne qui avait remplacé M. Pickersgill à la suite d'un remaniement ministériel. Un consensus fut obtenu sur certaines questions dont la plus importante était la nécessité pour le gouvernement de définir législativement le rôle de chacun des secteurs de radiodiffusion et de détailler la structure du système de radiodiffusion ainsi que ses orientations dans un livre blanc. Pour ce faire, le gouvernement opta pour la création d'un Comité consultatif sur la radiodiffusion présidé par Robert Fowler, celui-là même qui avait dirigé la Commission d'enquête de 1955.

## 10 Le Comité sur la radiodiffusion : le Rapport Fowler II, 1965

Le Rapport Fowler II, déposé en septembre 1965, soulignait que plusieurs des problèmes en matière de radiodiffusion provenaient du fait que le Parlement n'avait jamais exposé avec clarté les buts du système et qu'il était grand temps qu'il le fasse\_. Ce point de vue fut à l'origine de la formulation, dans le texte de la loi de 1968, d'un énoncé de la politique qui devait être suivie en matière de radiodiffusion.

Le Comité Fowler préconisait aussi la création d'un nouvel organisme de réglementation appelé «Régie canadienne des ondes» qui aurait exercé la surveillance, le contrôle et la direction de toute la radiodiffusion canadienne\_. Tous les pouvoirs d'orientation et de réglementation se seraient retrouvés ainsi dévolus à un seul organisme. Dans ce contexte, la Société Radio-Canada aurait perdu son propre Conseil d'administration, les postes de président et vice-président étant remplacés par ceux de directeur-général chargé de la planification à long terme et gérant-général responsable des opérations courantes\_.

La nouvelle Régie aurait pu établir des conditions particulières concernant la programmation de chaque station, lesquelles auraient été incorporées au permis et leur observance exigée pour le renouvellement du permis\_.

En plus de remanier la haute direction de la Société Radio-Canada, le Rapport recommandait en outre d'en redéfinir le mandat\_. Le Comité reprenait aussi le principe d'une subvention statutaire pour financer la Société, subvention devant s'établir sur une base quinquennale de 25 \$ pour chaque foyer doté de la télévision\_. Dans ce contexte, le Rapport fixait la part minimale des revenus commerciaux que Radio-Canada se devait d'aller chercher à 25 % du marché de la télévision et à 4 % de celui de la radio\_.

Certaines autres recommandations du Rapport touchaient l'expansion du service public au Grand Nord\_ et à certaines régions qui ne recevaient pas déjà ce service. Dans tous les autres cas, le Rapport préconisait le gel du nombre des stations pour les cinq prochaines années\_.

Une fois de plus, les réactions à ce Rapport se perdirent dans le brouhaha d'une campagne électorale.

## 11 Le Livre blanc sur la radiodiffusion, 1965

Le 8 novembre 1965, le gouvernement Pearson fut réélu et Mme Judy LaMarsh remplaça Maurice Lamontagne au poste de secrétaire d'État. Quelques semaines plus tard, la nouvelle ministre procéda à la mise sur pied d'un comité spécial composé de sept membres du cabinet chargés de préparer les bases d'un futur Livre blanc sur la radiodiffusion. Le gouvernement libéral forma en outre un comité parlementaire permanent de vingt-cinq membres ayant comme mandat d'étudier la situation de la radiodiffusion, du cinéma et des programmes d'assistance aux arts. Ce comité serait donc appelé à se prononcer sur le contenu du Livre blanc.

Le Livre blanc fut déposé à la Chambre des communes le 4 juillet 1966\_. Il devenait

alors évident que le gouvernement n'avait aucunement l'intention de suivre la principale recommandation du Comité Fowler à l'effet de créer un seul organisme responsable du contrôle et de l'orientation de l'ensemble de la radiodiffusion. À cet égard, la section 4 du Livre blanc dit que : «[l]e Gouvernement n'accepte pas la recommandation du Comité consultatif portant que l'autorité réglementaire soit responsable de l'administration de la Société Radio-Canada», pas plus qu'il n'acceptait les prétentions de la Société et du Bureau des gouverneurs qui auraient préféré un système dualiste, chaque secteur demeurant sous l'autorité exclusive d'un seul organisme. Le Livre blanc consacrait plutôt le principe d'un «système unique», comprenant les secteurs privé et public, réglementés par une seule autorité indépendante. Le gouvernement choisissait donc de maintenir le système de la loi de 1958 en renforçant l'autorité de l'organisme de réglementation sur la Société Radio-Canada, tout en conservant le conseil d'administration de cette dernière\_.

Le Livre blanc énonçait en outre certains grands principes comme celui voulant que les fréquences de radio ou de canaux de télévision soient des biens publics, que le secteur public doit prédominer sur le secteur privé en cas de conflit, de même que le droit à la liberté d'expression et le principe de la responsabilité des radiodiffuseurs\_.

L'objectif du système canadien de radiodiffusion s'y résumait à une simple déclaration : «La détermination d'établir et de maintenir un système de radiodiffusion sonore et visuelle au Canada s'inscrit essentiellement dans la poursuite de l'identité et de l'unité canadiennes», et à une question : «Comment la population du Canada peut-elle continuer d'exercer sur les nouvelles techniques des communications électroniques un contrôle collectif qui suffira à préserver et à renforcer la trame politique, sociale et économique du Canada, objectif qui demeure le plus important de l'action publique?»\_.

On y décelait déjà le discours public sur les nouvelles technologies qui deviendrait omniprésent au cours des années 1970 et 1980.

En ce qui concerne la programmation, le Livre blanc précisait que tous les radiodiffuseurs devaient offrir un choix d'émissions de la plus haute qualité et être assujettis à des normes minimales de contenu canadien et à des normes individuelles rattachées à l'émission de chacun des permis\_.

Le gouvernement reconnut en outre que le contrôle des installations de communication devait appartenir aux Canadiens et s'inquiéta de la création éventuelle de monopoles dans le domaine des communications\_. Le Livre blanc traitait en outre de la question de la radiodiffusion éducative\_ et de la télévision à antenne collective\_ avant d'aborder celle de la Société Radio-Canada.

Le Livre blanc définit le mandat de Radio-Canada en spécifiant que : «[l]a Société Radio-Canada est chargée d'assurer un service national de radiodiffusion», tout en énumérant les objectifs de ce service national qui étaient :

[...] d'assurer un service d'information et de divertissement complet et équilibré à des gens d'âge, d'intérêts et de goûts différents, y compris un fort élément de nouvelles régionales, nationales et internationales, d'aperçus concrets et interprétatifs, et d'émissions intéressant tous les aspects des arts, d'émissions de variétés et d'émissions

sportives. Elle doit chercher à employer et à développer les ressources et les éléments d'ordre artistique et culturel du Canada, où qu'ils se trouvent, dans la plus grande mesure possible compatibles avec de hautes normes quant à la qualité des émissions. Elle doit servir les deux groupes linguistiques officiels et répondre aux besoins particuliers des régions géographiques et elle doit contribuer activement au courant et à l'échange d'émissions de nouvelles, de divertissements et de bonne entente entre cultures et entre régions.

Quant à l'éternel problème du financement de la Société Radio-Canada, le Livre blanc réitérait la suggestion du Rapport Fowler II d'une subvention quinquennale basée sur une formule rattachée au nombre de foyers possédant un téléviseur tout en reprenant par ailleurs la suggestion à l'effet que la Société doive conserver sans accroître sa part actuelle de 25 % du marché de la publicité à la télévision et de 4 % à la radio.

Pour ce qui est de l'expansion géographique de la Société, le Livre blanc affirmait que le gouvernement devait considérer comme une priorité l'accessibilité du service public à tous les Canadiens dans leur langue officielle.

Le Livre blanc fut transmis au Comité permanent qui se contenta d'approuver l'ensemble de son contenu et d'apporter quelques suggestions dont celle de la primauté du secteur public qui devait être, selon le Comité, «l'objectif suprême et continu de la nouvelle loi».

## 12 La Loi sur la radiodiffusion de 1968

Le Projet de loi C-163 fut présenté à la Chambre des communes le 17 octobre 1967. La loi fut adoptée le 7 février 1968 et proclamée le 7 mars. Elle prévoyait la création d'un nouvel organisme pour remplacer le Bureau des gouverneurs, soit le Conseil de la radio-télévision canadienne (CRTC). Le CRTC devait «réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3».

Le Conseil obtint aussi le pouvoir exclusif d'émettre des licences, d'établir des normes concernant la programmation et la publicité et même de définir les catégories de personnes pouvant se voir attribuer un permis. Cependant, la loi de 1968, contrairement à celle de 1958, n'apportait aucune précision quant aux caractéristiques que doit posséder une entreprise pour être considérée comme «canadienne», ces précisions devant être apportées dans des textes réglementaires que le gouvernement pouvait adopter.

Le coeur de la loi est l'énoncé de la politique de radiodiffusion. Ses dix paragraphes définissent les éléments de la politique canadienne en matière de radiodiffusion. Cette disposition reprend les principaux points déjà énoncés dans le Livre blanc :

- les fréquences sont du domaine public, le système unique de radiodiffusion canadienne comprend les services public et privé;
- les installations doivent appartenir à des Canadiens;
- les radiodiffuseurs sont responsables de leurs émissions, le droit à la liberté

d'expression doit exister et on y ajoute celui de capter les émissions;

- la programmation doit être variée et de haute qualité;
- tous les Canadiens ont droit à un service dans leur langue;
- le Parlement doit établir un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature sont principalement canadiennes;
- le service national doit être équilibré, s'étendre à toutes les régions du Canada, dans les deux langues officielles et contribuer au développement de l'unité canadienne et à l'expression de sa réalité;
- l'intérêt public doit prévaloir lors d'un conflit entre le secteur privé et public. On reconnaît aussi l'importance primordiale du service national, mais on évite de consacrer sa primauté;
- la radiodiffusion éducative doit être comprise dans un système de radio\_diffusion canadienne;
- la réglementation et la surveillance du système de radiodiffusion doivent être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques et techniques et être confiées à un seul organisme public autonome.

La troisième partie de la loi traite de la Société Radio-Canada. On y mentionne à l'article 39(1) que «la Société est établie afin de fournir le service national de radiodiffusion envisagé à l'article 3, conformément aux conditions de la ou les [sic] licences qui lui sont attribuées par le Conseil et sous réserve de tous règlements applicables du Conseil». Contrairement au Livre blanc, la loi de 1968 demeure muette à l'égard du financement quinquennal de la Société et de la politique commerciale que la Société Radio-Canada devra suivre.

L'adoption de la Loi sur la radiodiffusion n'a guère mis fin aux contradictions du système canadien de radiodiffusion. Les débats qui avaient entouré son adoption avaient permis aux nombreux détracteurs de la Société Radio-Canada de faire entendre leurs critiques sur son administration et sa programmation jugée méprisante pour les valeurs traditionnelles et trop favorable aux mouvements nationalistes québécois. En particulier, des députés ont fortement insisté pour que le mandat de Radio-Canada réfère explicitement à l'«unité nationale».

Radio-Canada avait vu, quant à elle, ses pouvoirs s'amenuiser au fil des ans. Son activité était maintenant soumise à la surveillance du CRTC bien que la loi ait prévu un mécanisme spécial afin de résoudre les éventuels conflits entre l'organisme de réglementation et la société publique. Les relations de la Société avec le gouvernement étaient si conflictuelles que son président, monsieur Alphonse Ouimet, remit sa démission avant même que la nouvelle loi ne soit adoptée. Le gouvernement nomma alors Georges Davidson à la tête de la Société et Pierre Juneau pour diriger le CRTC.

### 13 Les années 70 et 80 : vingt ans de réflexion et de discussion

Au moment même où la loi de 1968 sur la radiodiffusion entrait en vigueur, le Ministère de l'Industrie publie, le 28 mars 1968, un Livre blanc sur un système domestique de télécommunication par satellite pour le Canada. On y annonce l'intention de mettre sur pied un système domestique de communication par satellite\_. La publication de ce Livre blanc marque un tournant : désormais, les argumentations technologiques et commerciales prendront de plus en plus de place dans les énoncés gouvernementaux sur la radio et la télévision. Le Livre blanc reflète surtout des préoccupations industrielles. Il propose la mise en place d'un système de satellite comme moyen d'assurer un certain leadership canadien dans le domaine émergent des communications par satellite. La création de Télésat Canada, le 24 mars 1969, est venue concrétiser les intentions gouvernementales.

En 1969, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, alors présidée conjointement par Davidson Dunton et Jean-Louis Gagnon, produisait le Livre IV de son rapport, intitulé L'apport culturel des autres groupes ethniques\_. Au chapitre des communications de masse, la Commission s'est penchée sur la question de la radio et de la télévision et des groupes ethniques. Discutant de la question de la radiodiffusion dans d'autres langues que l'anglais et le français, le rapport reconnaît la légitimité du maintien des langues et des cultures dans le cadre du bilinguisme officiel. À cette fin, il recommande que le CRTC supprime les restrictions de type régulateur relatives aux émissions privées en d'autres langues que l'anglais ou le français, tout en recommandant à la Société Radio-Canada de prendre une part plus active à l'égard de la radiodiffusion dans ces autres langues.

En ce qui a trait aux émissions en anglais et en français destinées aux membres des groupes ethniques, le rapport se contente de recommander au CRTC d'entreprendre une étude sur l'image des groupes ethniques dégagée par les stations de radiodiffusion canadiennes.

En 1970, le Comité spécial du Sénat, chargé d'examiner les moyens de communication de masse en général et leur incidence sur le public en particulier, remettait son rapport intitulé Le miroir équivoque\_. Au chapitre particulier de la radiodiffusion, le rapport passe en revue les principales questions soulevées par les activités de la Société Radio-Canada, des radiodiffuseurs privés, de l'information électronique, de la câblodistribution et le rôle du CRTC. Après s'être dit en accord avec la récente Loi sur la radiodiffusion, le rapport du Comité présidé par le Sénateur Davey s'est particulièrement attardé à examiner le mode de financement de la Société Radio-Canada – et, entre autres, la question de la publicité dont on recommande le maintien –, les politiques syndicales de la société et l'accentuation de son rôle en matière de production canadienne. Si le rapport conclut au caractère inévitable et nécessaire du service national de la radiodiffusion, il est généralement moins tendre à l'égard des radiodiffuseurs privés et de leur association (l'Association canadienne des radiodiffuseurs) qui se contenteraient du minimum et négligeraient leur responsabilité en matière de production canadienne. Après avoir souligné l'importance de l'information électronique en général, le rapport s'attache à examiner certains aspects de la nouvelle industrie de la câblodistribution



pour se dire en accord d'une façon générale avec les politiques du CRTC dans ce domaine. Enfin, le rapport appuie entièrement le CRTC dans ses orientations, tout en recommandant que le gouvernement se voie conférer un pouvoir plus explicite de directives dans certains domaines et qu'il répartisse plus clairement les responsabilités entre le CRTC et le ministère des Communications.

La création du Ministère des Communications a marqué, sans doute plus que tout autre événement, le développement de la politique canadienne de radiodiffusion. La décennie 70 fut marquée par les documents présentés en 1973 et 1975 par le ministre des Communications de l'époque, monsieur Gérard Pelletier. C'est le 1er avril 1969 qu'est créé le Ministère des Communications, mais il faudra attendre le milieu des années 1970 pour que la responsabilité de la politique de radiodiffusion soit dévolue à ce ministère. En 1980, le Ministère des Communications se voit conférer la responsabilité de la formulation de la politique culturelle canadienne. Marc Raboy constate, après avoir retracé les impératifs invoqués au soutien de la création de ce nouveau ministère, que : «the ideological basis on which the Department of Communications was to be launched was technological determinism». Effectivement, un grand nombre de prises de position du ministère au sujet de la politique de la radiodiffusion au cours des années 70 et 80 s'appuieront sur des présupposés essentiellement technologiques souvent, ce qui est plus grave, à l'exclusion de toute autre analyse.

Les années 70 furent marquées par le développement de la câblodistribution et les défis que les nouvelles technologies de transmission posaient aux autorités gouvernementales. Une querelle de compétence au sujet de la câblodistribution éclate entre les gouvernements fédéral et ceux de certaines provinces, dont le Québec, en 1978 : la Cour suprême tranchera le débat en confirmant la compétence fédérale sur les entreprises de réception de radiodiffusion.

Le début de la décennie 1970 est aussi caractérisé par la consolidation du CRTC comme organisme de réglementation en matière de radiodiffusion et de câblodistribution et par la volonté du gouvernement fédéral de placer la réglementation de l'ensemble des activités de télécommunication sous l'autorité d'un organisme fédéral unique.

C'est ainsi que le ministre des Communications, Gérard Pelletier, publie au début de 1973 un Livre vert intitulé Vers une politique nationale de la télécommunication, destiné à exposer les vues du gouvernement du Canada aux gouvernements provinciaux et aux autres intervenants.

Dans ce Livre vert, le gouvernement se montre ouvert à l'idée de collaboration fédérale-provinciale afin de définir et de mettre en oeuvre les fondements d'une politique nationale des télécommunications, tout en se basant sur les principes déjà établis par la Loi sur la radiodiffusion. Au sujet de la câblodistribution, le Livre vert propose l'adoption de diverses mesures dans la ligne des objectifs et principes définis en 1968 pour la radiodiffusion en général, tout en proposant la création d'un organisme fédéral unique afin de réglementer tant la radiodiffusion que les télécommunications en général.

Deux ans plus tard, après de nombreuses consultations et des rencontres fédérales-provinciales sur le sujet, le ministre des Communications publie, en avril 1975, un

nouveau document intitulé Télécommunications, quelques propositions fédérales qui expose l'essentiel des intentions des autorités fédérales dans le domaine des télécommunications. Le document\_ s'attache à définir les «objectifs communs d'une politique des communications», objectifs qui se situaient de façon remarquable dans la ligne des objectifs et principes définis par la Loi sur la radiodiffusion de 1968. Le document, après avoir offert un rôle consultatif aux provinces en matière de réglementation du secteur, annonce une réforme législative en deux étapes du domaine des télécommunications. Dans un premier temps, le gouvernement propose de créer un nouveau CRTC ayant compétence tant en matière de radiodiffusion que de télécommunication. C'est ce qui sera effec\_tivement accompli par l'adoption quelques semaines plus tard de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes \_\_. Dans une deuxième étape, le document gouvernemental propose une révision complète des lois existantes dans le domaine, afin de réglementer autant la radiodiffusion traditionnelle et par câble que les sociétés exploitantes de télécommunication soumises à la compétence fédérale et les radiocommunications suivant des principes compatibles. Ce document ministériel servit de fondement au Projet de loi C-43 qui fut présenté deux ans plus tard.

Le Projet de loi C-43 sur la Loi concernant les télécommunications au Canada\_\_, présenté en mars 1977, visait à réformer de fond en comble la structure de la réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications par l'adoption d'une législation unique. Dans sa première partie, ce projet de loi énonçait une série de principes et d'objectifs appelés à constituer une «politique canadienne des télécommunications». Cette dernière reprenait dans les faits, en les adaptant et les complétant, la majorité des principes de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion de 1968. Le projet de loi proposait d'accroître le pouvoir du gouverneur en conseil d'émettre des instructions au CRTC et, dans certains cas, d'annuler une décision du CRTC ou de la lui renvoyer. Les autres parties de la loi traitaient du CRTC et de ses pouvoirs, de la Société Radio-Canada, des entreprises de télécommunication en général, des radiocommunications et des câbles sous-marins.

Ce projet de loi redéposé avec quelques modifications comme le Projet de loi C-24 le 26 janvier 1978\_ ne fut jamais adopté. Un an et demi et deux sessions parlementaires plus tard, en novembre 1978, le Projet de loi C-16\_ était déposé; il ne faisait que reprendre, à quelques différences près, les dispositions déjà proposées par le Projet de loi C-43. Il n'eut pas davantage d'avenir, puisqu'il ne fut jamais adopté par la Chambre des communes.

Le 30 novembre 1978, la ministre des Communications, madame Jeanne Sauvé, mit sur pied un Comité consultatif des télécommuni\_cations et de la Souveraineté canadienne sous la présidence de J.V. Clyne. Le mandat du Comité était clair : il s'agissait de formuler une «stratégie de restructuration du système canadien de télécommunication visant à sauvegarder plus efficacement la Souveraineté canadienne». À cette fin, le Comité avait pour mandat d'examiner le rôle des satellites, la place des entreprises de télédistribution, l'importation des émissions étrangères et les modalités d'introduction de la télévision à péage. Trois mois plus tard, soit le 8 mars 1979, le Comité remit son

rapport\_.

Tout en recommandant de modifier le statut des télédistributeurs au Canada, le Comité a souligné, au chapitre de la radiodiffusion, le rôle essentiel rempli par la Société Radio-Canada à l'égard de la préservation de la souveraineté sociale et culturelle du Canada. Il a proposé, à cet égard, la constitution d'un groupe d'étude sur la Société Radio-Canada et la création de sociétés provinciales semblables.

Au chapitre des émissions canadiennes et étrangères, le Comité a mis de l'avant tout un train de mesures visant à augmenter le contenu canadien et à aider l'industrie canadienne de la production, tout en protégeant les radiodiffuseurs canadiens d'un trop grand envahissement par les stations et la publicité américaines. Dans un autre ordre d'idées, sans montrer trop d'enthousiasme à l'égard de l'implantation de la télévision à péage, le Comité a recommandé son introduction éventuelle et sa réglementation dans l'esprit de la Loi sur la radiodiffusion. Il a noté qu'il n'y avait pas encore de demande pressante du public pour ce type de service et a recommandé une attitude prudente et une stratégie relative à son introduction éventuelle. Sur la question de la télécommunication par satellite, il a proposé, entre autres, l'adoption d'une politique optimale de rayonnement de la radiodiffusion canadienne par cette technique.

Le 8 janvier 1980 le CRTC décidait, à la suite d'un échange de correspondance entre le ministre fédéral des Communications et le président intérimaire du CRTC, de mettre sur pied un comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du nord, comité composé de membres du CRTC et d'autres personnes, ayant pour mandat d'examiner l'extension des services de télévision offerts dans le nord du pays et dans les localités éloignées, ainsi que de traiter des questions de la distribution d'émissions par satellite et de la télévision payante. C'est donc avec ce mandat pour le moins hétéroclite que le rapport de ce Comité placé sous la présidence de Réal Therrien, vice-président du CRTC, fut déposé sept mois plus tard, en juillet 1980\_.

Comme il fallait s'y attendre, le Rapport Therrien a tout d'abord formulé des recommandations visant à étendre en toute priorité la radiodiffusion dans toutes les régions du Canada, en ayant recours entre autres, à la technologie des satellites, tout en favorisant en parallèle les services destinés aux populations autochtones et les services communautaires et régionaux. Au chapitre de la radiodiffusion par satellite, le Comité a recommandé l'adoption d'une série de mesures relatives aux satellites de radiodiffusion directe, à la propriété des stations terriennes ainsi qu'à certains aspects internationaux de la radiodiffusion par satellite, y compris et surtout la réception des services de programmation des satellites américains qui, selon le Comité Therrien, devrait au moins faire l'objet d'ententes bilatérales.

Dans un chapitre consacré à «la radiodiffusion exploitée pour et par les autochtones», le Rapport Therrien recommande le soutien tant de la Société Radio-Canada que des radiodiffuseurs privés afin de mettre sur pied et de maintenir ces services de radiodiffusion autochtones, avec l'aide entre autres, du financement gouvernemental et de l'encouragement actif du CRTC.

Au plan de l'extension des services de télévision, le rapport propose l'extension de la

gamme des émissions disponibles tout en suggérant un ordre de priorités pour les services de télévision par satellite ainsi qu'une simplification des règlements et des procédures d'octroi de licences.

Le Comité se déclare en faveur de l'introduction d'un système de télévision à péage au Canada en spécifiant qu'un tel système ne devrait pas être confié à un seul exploitant national mais être concurrentiel, que les gouvernements des provinces devraient être consultés et que des normes réalistes de contenu canadien devraient être établies. Enfin, le Rapport Therrien s'est attaché à examiner rapidement la question de l'industrie canadienne de la production pour recommander certains modes de financement visant à stimuler la production canadienne.

C'est en 1982 que le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale communément appelé Applebaum-Hébert, du nom de ses deux coprésidents, a remis son rapport attendu et controversé. Le Rapport Applebaum-Hébert traite de différents aspects de la politique culturelle fédérale et son chapitre 10 est consacré plus spécifiquement à la question de la radiodiffusion.

Dans ce Rapport, on s'est employé avant tout à discuter le rôle de la Société Radio-Canada et on a recommandé à cet égard la suppression des messages commerciaux, des accords d'affiliation, de ses activités de production en faveur de producteurs indépendants, tout en suggérant que la Société insiste à nouveau sur la programmation régionale et favorise une plus grande coopération entre les réseaux français et anglais. Sur d'autres plans moins controversés, le Rapport Applebaum-Hébert a recommandé l'adoption de mesures propres à renforcer la production et le contenu canadiens, la priorité aux services canadiens en matière de câblodistribution ainsi que la programmation communautaire. Au plan de la structure du système de la radiodiffusion canadienne, le Rapport plaide en faveur d'une clarification générale du rôle du CRTC et du gouvernement.

La tentative avortée de réforme législative de la fin des années 1970, suivie du Rapport Clyne (1979), du Rapport Therrien (1980) et du Rapport Applebaum-Hébert (1982), de même que l'évolution rapide des possibilités de la technologie ont préparé la voie, au début des années 1980, à un exposé de la vision gouvernementale sur la radiodiffusion. Dans une série de trois documents publiés en 1983 et 1984, le ministre des Communications, Francis Fox, a mis de l'avant une politique à l'endroit du système de radiodiffusion de la Société Radio-Canada et d'une politique en matière de film et de vidéo. Au sujet de la radiodiffusion en général, le document intitulé Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion propose une série de mesures visant, tout en réitérant les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion de 1968, à augmenter le contenu canadien et à stimuler l'industrie de la production locale. On assurait par ailleurs l'établissement d'une programmation diversifiée dans les langues officielles et ce, à travers le Canada. À cette fin, le document annonce comme « mesure nouvelle », l'élargissement du choix des émissions offertes aux Canadiens grâce à la télédistribution et aux satellites, l'enrichissement de la programmation canadienne grâce à la mise sur pied d'un Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, l'accroissement des pouvoirs de directives permettant au gouvernement d'orienter les

politiques du CRTC ainsi que la suppression pour les particuliers des exigences concernant la possession des antennes paraboliques de réception de signaux satellisés.

Le document ministériel soumet ensuite à la discussion publique une série de «fronts» contenant des mesures plus spécifiques relatives à l'augmentation de la production canadienne pour le secteur privé, l'augmentation de la programmation de langue française partout au Canada, le développement de l'exportation à l'échelle internationale de la production canadienne, le développement de la couverture des services de radiodiffusion partout au Canada et de la radiodiffusion destinée aux autochtones, tout en proposant une réforme générale des lois et de la réglementation applicables dans le domaine au Canada.

Quelques mois plus tard, dans son document intitulé *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, le ministre Fox proposait toute une série de mesures aussi ambitieuses afin d'accroître le rendement et l'imputabilité du service national de télédiffusion. Parmi celles-ci, le document propose de renforcer le caractère canadien de la Société Radio-Canada en modifiant son mandat de façon à effectuer une réorientation marquée de la télévision d'État qui devra fournir un service distinct à haute teneur canadienne, intégrant mieux les composantes régionales, linguistiques et certains nouveaux services. Le document gouvernemental propose en outre que la Société Radio-Canada collabore de façon plus étroite avec les producteurs indépendants, tout en assurant une distribution plus économique de ses services de programmation et en appliquant une politique commerciale plus agressive. Enfin, le document suggère de rendre la Société Radio-Canada plus efficace et plus comptable envers le Parlement et d'augmenter ses ressources grâce aux sommes qui lui seront versées par le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes.

Le 8 février 1984, le gouvernement libéral dépose, en première lecture, le Projet de loi C-20 qui a pour objet de modifier une série de lois dans le domaine des communications. À cette occasion, certaines des mesures annoncées dans le document du ministre Francis Fox intitulé *Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion* ont été soumises à l'attention de la Chambre des communes. Ainsi, le projet de loi prévoit de conférer au gouvernement un pouvoir général d'émettre des directives au CRTC, et de modifier l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion de façon à obliger tout le système de la radiodiffusion canadienne à fournir un service équilibré qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation, en déclarant toutefois que la Société Radio-Canada doit fournir un «service distinctif». Outre certaines modifications applicables à la structure de la Société Radio-Canada, le Projet de loi C-20 a proposé la modification de certaines dispositions de la Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et de la Loi sur la radio. Ce projet de loi ne fut jamais adopté et, le 4 septembre 1984, le gouvernement libéral était défait et remplacé par un gouvernement conservateur.

Celui-ci déposait quelques semaines plus tard, le 20 décembre 1984, un nouveau Projet de loi C-20 qui ne faisait que reprendre, à quelques différences près, les seules propositions de l'ex-Projet de loi C-20 relatives au pouvoir général de directives du

gouverneur en conseil et à la modification de la loi sur la radio. Ce projet de loi connut le même sort que le précédent.

Au début de 1985, un Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, sous la présidence de Paul Fraser, remettait son rapport\_. Celui-ci traite sommairement de la question de la radiodiffusion de matériel pornographique et fait état d'inquiétudes au sujet de la réception d'émissions pornographiques transmises par satellite. Il recommande en conséquence l'adoption d'une réglementation internationale en la matière, de même qu'une surveillance du CRTC dans ce domaine\_.

Créé en décembre 1984, le Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone soumettait son rapport\_ quelques mois plus tard aux ministres des Communications du Canada et du Québec, MM. Marcel Masse et Jean-François Bertrand. Ce Comité avait pour mandat d'analyser la situa\_tion de la télévision francophone et de proposer des actions concertées à court et moyen termes aux gouvernements canadien et québécois.

Le Comité recommande que le caractère spécifique de la télédiffusion francophone soit reconnu et que des mécanismes de concertation et d'harmonisation des politiques soient mis sur pied entre les gouvernements. Le rapport propose en outre une surveillance étroite des montants investis dans la création francophone au plan de la création télévisuelle, ainsi qu'un renforcement des contenus francophones et de la production indépendante francophone.

Au plan international, le rapport propose de développer les marchés d'exportation des productions audiovisuelles francophones, tout en assurant, au plan interne, une priorité aux signaux en français distribués par les systèmes de câblodistribution. Enfin, le rapport contient plusieurs recommandations relatives à la concertation nécessaire entre télévisions francophones en matière de programmation, aux services spécialisés en français, aux télévisions communautaires francophones et à une plus grande accessibilité aux signaux francophones pour les francophones hors Québec.

## **14 Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion : \_le Rapport Caplan-Sauvageau, 1986**

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, coprésidé par MM. Florian Sauvageau et Gerald L. Caplan, s'était vu confier le mandat de passer en revue le système canadien de radiodiffusion et de présenter des recommandations pour le développement de la radiodiffusion canadienne d'ici la fin du vingtième siècle\_. Son Rapport étudie la plupart des aspects du système de radiodiffusion et énonce les principes destinés à ajuster le cadre réglementaire de la radiodiffusion canadienne aux impératifs de cette fin du XXe siècle.

Le Groupe de travail constate que le système de radiodiffusion canadien souffre essentiellement de deux maux : l'insuffisance du financement affecté au secteur public et l'insuffisance d'intérêt du secteur privé de la radiodiffusion canadienne pour promouvoir les objectifs de la loi de 1968 sur la radiodiffusion.

Les recommandations fondamentales du Groupe de travail reposent sur la nécessité de concevoir un cadre juridique pour la radiodiffusion qui soit en harmonie avec la Charte canadienne des droits et libertés. Tout en maintenant le plan général qui caractérise la loi de 1968 et en réitérant la plupart de ses principes, le Groupe de travail recommande de reconnaître le caractère distinct de la radiodiffusion québécoise en soi et comme point d'appui de la radiodiffusion en langue française partout au Canada. Il est aussi proposé que la Loi sur la radiodiffusion érige en principe la consultation fédérale-provinciale en matière de radiodiffusion. Il est aussi recommandé que la Loi sur la radiodiffusion reconnaisse formellement le droit des peuples autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.

En ce qui a trait aux responsabilités respectives du gouvernement et du CRTC, le Groupe de travail conclut à la nécessité de s'en tenir à un seul moyen d'intervention gouvernementale : soit le pouvoir d'adopter des directives de politique générale à l'intention du CRTC, soit le pouvoir de réviser les décisions du CRTC et d'y apposer une sorte de veto. Le Groupe de travail exprime une préférence pour le pouvoir de directives.

Pour le CRTC, le Groupe de travail recommande de maintenir son pouvoir étendu de faire des règlements sur toutes les questions de sa compétence, d'imposer à chaque entreprise des conditions de licence, notamment celles qui obligent une titulaire à consacrer des sommes d'argent déterminées à des fins particulières. À la place des membres à temps partiel du CRTC, le Groupe de travail suggère la nomination dans chacun des bureaux régionaux du CRTC d'un médiateur chargé de veiller à la participation du public, de recevoir ses plaintes et d'en assurer le suivi. Ce médiateur aurait l'autorité nécessaire pour requérir au besoin les explications du radiodiffuseur et soumettre les cas graves à l'appréciation du Conseil. Le Groupe de travail met aussi de l'avant des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement des audiences publiques du CRTC : autoriser le contre-interrogatoire des parties opposées chaque fois que des contradictions risquent autrement d'entacher le dossier et mettre fin aux pratiques de confidentialité.

Le Comité permanent des communications et de la culture a reçu le mandat d'examiner les recommandations du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion. Pendant près de deux ans, il s'est attaché à consulter la population et l'industrie pour finalement approuver, dans de nombreux rapports, la plupart des recommandations du Groupe de travail.

## **15 Les projets de loi C-136 et C-40 : la Loi de 1991 sur la radiodiffusion**

Le 23 juin 1988, la ministre des Communications du Canada, Mme Flora MacDonald, déposait à la Chambre des communes le Projet de loi C-136, Loi concernant la radiodiffusion et modifiant certaines lois en conséquence et concernant la radiocommunication. Ce projet de loi était déposé en même temps qu'un énoncé de

politique intitulé Des voix canadiennes pour un choix véritable. La reconnaissance explicite que «les obstacles auxquels font face la radiodiffusion de langue française et celle de langue anglaise ne sont pas de même nature» figure en tête de l'énoncé de politique et forme l'un des tout premiers principes de la politique de radiodiffusion énoncée dans le projet de loi. Ce trait fondamental identifié, le projet de loi prévoit des mécanismes permettant de régionaliser certaines activités du CRTC qui se voit doté de pouvoirs accrus. Les structures de Radio-Canada sont modifiées notamment pour prévoir l'existence de sous-comités voués respectivement à la radiodiffusion en français et en anglais au sein du Conseil d'administration.

Le système canadien de radiodiffusion «composé d'éléments publics et privés» est décrit dans le projet de loi comme étant à la fois utilisateur des fréquences du domaine public et pourvoyeur d'un service public essentiel au maintien et à la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle.

Afin de supprimer les doutes sur la portée des règles en matière de radiodiffusion, le projet de loi comporte des définitions nouvelles qui augmentent considérablement le nombre de situations et d'entreprises tombant sous le coup de la loi.

Faisant écho à la fois au Rapport Caplan-Sauvageau et aux recommandations du Comité permanent des communications et de la culture, le projet de loi formule les objectifs que doit rechercher le système canadien de la radiodiffusion, tant dans son fonctionnement que dans sa programmation. Il permet aux instances chargées de son application de prendre les mesures nécessaires au respect des droits fondamentaux mis en cause par les activités de radiodiffusion. Cette possibilité est prévue aussi bien à l'égard du fonctionnement du système qu'à l'égard de la programmation qu'il offre.

Le projet de loi assigne à tous les éléments du système le rôle de contribuer «de la manière qui convient à la création et la présentation d'une programmation canadienne». Un tel objectif devant se faire en faisant appel le plus possible aux ressources – créatrices et autres – canadiennes. Un bon nombre d'autres dispositions viennent préciser les caractéristiques que doit posséder la programmation «offerte par le système canadien de radiodiffusion». Cette programmation doit puiser à la fois aux sources locales, régionales, nationales et internationales. Le projet de loi fait état de services de programmation complémentaires et prescrit les traits caractéristiques que devrait posséder la programmation offerte par de telles entreprises.

Il mentionne aussi la nécessité d'une programmation reflétant les cultures autochtones de même que d'une programmation adaptée aux personnes atteintes de déficiences. Plusieurs énoncés identifient le rôle et les caractéristiques des réseaux et des entreprises de programmation et de distribution.

Le projet de loi fait du gouvernement un acteur important dans l'application de la politique de radiodiffusion. Non seulement se voit-il conférer un important pouvoir de directives, mais on lui donne des attributions importantes pouvant équivaloir à l'exercice des attributions essentielles du CRTC. De plus, les pouvoirs d'annulation et de renvoi du gouverneur en conseil, qui existent déjà suivant la Loi sur la radiodiffusion de 1968, sont délimités par le projet de loi.



On maintient aussi le mandat étendu du CRTC. Les moyens juridiques mis à la disposition de ce dernier pour s'acquitter de sa mission sont sensiblement accrus. Celui-ci serait dorénavant composé d'au plus treize membres à temps plein et de six membres à temps partiel.

Pour ce qui a trait à la Société Radio-Canada, le projet comporte une nouvelle formulation de son mandat, une révision de ses structures afin de tenir compte des particularités de la radiodiffusion francophone, un changement au statut des licences détenues par la Société et il précise le cadre de son contrôle budgétaire.

Le rapport du Comité législatif sur le Projet de loi C-136\_, déposé le 31 août 1988 devant la Chambre des communes\_, reprend la majorité des recommandations qui avaient été formulées dans le Rapport Caplan-Sauvageau publié en 1986\_, et dans les différents rapports du Comité permanent sur les communications et la culture\_. Les propositions du Comité permanent concernant la nouvelle loi sur la radiodiffusion étaient présentées dans ses cinquième et sixième rapports qui contenaient au total 107 recommandations, dont 97 avaient trait à des questions législatives et 10 à des questions de réglementation concernant le CRTC. Le gouvernement a accepté 80 des 97 recommandations à caractère législatif du Comité. La plupart des questions soulevées par les 17 autres recommandations sont également reflétées dans le projet de loi, mais de façon différente. Le quinzième rapport du Comité compte 143 recommandations, dont 84, soit près de 60 %, concernent le CRTC et la Société Radio-Canada. Le gouvernement a néanmoins accepté, ou appuyé avec certaines réserves, 126 des 143 recommandations de ce rapport\_.

Au cours des auditions du Comité législatif sur le Projet de loi C-136, la trentaine d'organismes qui ont comparu ont fait plusieurs recommandations au sujet de la politique de radiodiffusion, des pouvoirs du CRTC, des pouvoirs du gouverneur en conseil et du mandat de la Société Radio-Canada.

En matière de politique de radiodiffusion, on s'inquiétait entre autres des modifications apportées aux dispositions portant sur le contenu canadien (art. 3.1)d), 3.1)e), 3.1)h)v), 3.1)q)). En effet, la création, la programmation et la diffusion ne devaient plus être «principalement canadiennes» mais devaient plutôt utiliser les ressources canadiennes «de façon notable». Plusieurs organismes préféraient l'ancien énoncé\_ puisqu'ils appréhendaient le nouveau mode d'application de ce principe par le CRTC. Quelques organismes ont aussi déclaré qu'ils s'opposaient au fait que les entreprises de câblodistribution se voient explicitement reconnaître la possibilité de faire de la programmation\_ (art. 3.1)r)iv)).

D'autres s'opposaient au principe relatif aux conflits entre les objectifs de la Société Radio-Canada et les intérêts de toute autre entreprise de radiodiffusion, prévu à l'article 3.1)l). À leur sens, la prédominance reconnue à Radio-Canada se ferait aux dépens des radiodiffuseurs privés\_. Certains ont fait remarquer que la politique de radiodiffusion devrait préciser que toutes les entreprises de radiodiffusion jouissent de la liberté d'expression et d'une indépendance journalistique et non pas seulement la Société Radio-Canada. Par contre, la distinction des besoins entre les services français et anglais a été bien accueillie dans la mesure où l'application de ce principe ne porte pas

préjudice à l'un ou l'autre des deux services\_.

Peu a été dit concernant les pouvoirs du CRTC. On a seulement fait remarquer qu'il était important que le CRTC puisse surveiller les câblodistributeurs étant donné la possibilité que ceux-ci exercent un contrôle sur les émissions\_. Certains ont manifesté des réticences à l'égard des dispositions permettant au gouverneur en conseil d'émettre des directives au CRTC et de réviser les décisions de cet organisme\_. Selon les groupes qui ont comparu devant le Comité, l'autonomie du CRTC serait mise en jeu. On s'est également interrogé sur la portée du pouvoir de directive en ce qui a trait à la programmation\_.

Les dispositions sur le statut et le mandat de la Société Radio-Canada ont provoqué de vives discussions. On considère que tel que formulé dans le Projet de loi C-136, le mandat de la Société Radio-Canada est trop étroit, particulièrement en ce qui touche les services dans les régions\_ et la mise en place de services de programmation complémentaire\_. En ce qui a trait au statut de la Société Radio-Canada, certains se demandaient comment concilier le principe voulant que la Société Radio-Canada soit chargée de «contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationale» et l'existence au sein du Conseil d'administration de deux comités permanents, l'un sur la radiodiffusion de langue française et l'autre sur celle de langue anglaise\_.

Le Projet de loi C-136 fut adopté par la Chambre des communes; il est cependant mort au feuilleton du Sénat suite à la dissolution du Parlement en septembre 1988. Ce n'est que le 12 octobre 1989, soit plus d'un an après, que le gouvernement déposait le Projet de loi C\_40\_ destiné à remplacer le Projet de loi C-136. La teneur de ce projet est très semblable à celle du Projet de loi C-136. Les principales différences tiennent dans la formulation de certains principes de l'article 3. Cela n'a pas empêché de relancer, une fois de plus, le débat sur les principales questions qui, dans le Projet de loi C-136, avaient soulevé la controverse.

La majorité des organismes qui ont témoigné devant le Comité législatif sur le Projet de loi C-40 avaient témoigné devant le Comité législatif sur le Projet de loi C-136 et ont noté les multiples améliorations qui ont été apportées. Ils ont fait remarquer que plusieurs de leurs recommandations avaient été prises en considération, particulièrement en ce qui a trait à la politique de radiodiffusion et au mandat de la Société Radio-Canada.

Ainsi, certains participants se sont dits satisfaits que l'article 3.1)l)ii) précise que «la programmation de la Société devrait à la fois [...] refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions», et que l'article 3.1)l)iii) précise qu'elle devrait «contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre». En réponse à certaines recommandations, l'article 3.1)i) du Projet de loi C-40 prévoit aussi que «la programmation éducative, notamment celle qui est fournie au moyen d'installations d'un organisme éducatif indépendant, fait partie intégrante du système canadien de radiodiffusion».

Le Projet de loi C-40 tient compte de l'entrée en vigueur de la Loi de mise en oeuvre de

l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis\_, particulièrement en ce qui a trait à la substitution de signaux publicitaires par les entreprises de câblodistribution\_. Les participants se sont dits d'accord pour que l'obligation de promouvoir l'unité canadienne soit retirée du mandat de la Société Radio-Canada, parce qu'en pratique cette obligation peut mener à des incohérences ou à un outil de propagande. Certains députés ont toutefois déploré ce changement.

Les discussions ont donc porté sur les grandes questions qui avaient déjà été abordées lors des audiences du Comité législatif sur le Projet de loi C-136, telles que la possibilité pour les entreprises de câblodistribution de faire de la programmation, le contenu canadien, l'atteinte possible à l'autonomie du CRTC résultant des pouvoirs de directive et de révision du gouverneur en conseil\_, la pertinence d'avoir un service de programmation complémentaire\_, le mécanisme d'incitation à la production d'émissions canadiennes\_, et la restructuration du CRTC et son nouveau processus de prise de décision.

Le sujet qui a le plus retenu l'attention des participants a été le financement de la Société Radio-Canada. La majorité des intervenants se sont dits convaincus que le mandat de la Société Radio-Canada était beaucoup trop large compte tenu de ses ressources financières et que la Société Radio-Canada se livrait à une concurrence déloyale envers les entreprises privées de radiodiffusion en augmentant ses revenus publicitaires.

Malgré les représentations qui avaient été faites lors des audiences du Comité législatif sur le Projet de loi C-136 et du dernier Comité législatif, le rapport du Comité ne propose aucune modification au pouvoir de directive et de révision du gouverneur en conseil, ni au service de programmation complémentaire, ni au concept d'incitation à la production d'émissions canadiennes pour les entreprises privées, ni à la possibilité pour les entreprises de câblodistribution de faire de la programmation.

En ce qui a trait à la politique de radiodiffusion, le Projet de loi C-40 propose certaines modifications dans la formulation de la politique\_. Pour le reste, le projet reprend essentiellement l'approche proposée dans le projet de loi C-136\_.

En mai 1990, le ministre des Communications reportait, une fois de plus, l'étude du Projet de loi C-40\_. L'étude du Projet de loi est reprise par la Chambre des communes à l'automne 1990. Le 1er février 1991, le Projet de loi C-40 reçoit la sanction royale et il devient la Loi sur la radiodiffusion\_. La loi est entrée en vigueur le 4 juin 1991. Cette nouvelle Loi sur la radiodiffusion conserve la structure de celle de 1968. Elle comporte toutefois un plus grand nombre d'énoncés relatifs à la politique canadienne de radiodiffusion. Alors que dans la loi de 1968, l'énoncé était contenu en douze paragraphes, la loi de 1991 énonce la politique canadienne de radiodiffusion en quarante-six paragraphes!