

## Le nouveau Statut de la radiodiffusion au Canada

André Belleau

Volume 1, numéro 1, janvier–février 1959

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/59602ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Collectif Liberté

ISSN

0024-2020 (imprimé)

1923-0915 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Belleau, A. (1959). Le nouveau Statut de la radiodiffusion au Canada. *Liberté*, 1(1), 3–10.

# Le nouveau Statut de la radiodiffusion au Canada

ANDRE BELLEAU

Lorsque le 19 août 1958, le gouvernement canadien présenta à la Chambre des communes un projet de "loi<sup>1</sup> relative à la radiodiffusion<sup>2</sup>", l'opinion publique, incertaine et un peu perplexe, se trouvait face au système existant et à deux conceptions fondamentalement différentes des modifications à y apporter. En premier lieu, les activités et les pouvoirs de la Société Radio-Canada, aboutissement de trente années de pensée officielle et privée remarquable par son unanimité et sa constance dans le sens d'une régie indépendante mais publique de l'ensemble de la radio et de la télévision canadiennes. Ensuite, les revendications des postes privés par le truchement de la "Canadian Association of Broadcasters", non moins unanimes et constantes<sup>3</sup> depuis l'avènement de la radio au pays. Enfin, les conclusions de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision (Commission Fowler) dans son rapport du 15 mars 1957.

L'intérêt et l'importance du projet de loi venaient de ce qu'après trente années de fonctionnement mais aussi d'études par les nombreux comités parlementaires et commissions d'enquête, l'existence même de notre système de radiodiffusion était remise en question. On parlait d'un nouvel organisme de réglementation échappant au contrôle parlementaire.<sup>4</sup> D'autre part, nulle commis-

---

<sup>1</sup> Bill C-55, 7 Elizabeth II, 1958.

<sup>2</sup> Par définition, "radiodiffusion", dans la loi, signifie aussi bien radio que télévision.

<sup>3</sup> Dès 1942, l'Association s'opposait en principe au double rôle de la Société Radio-Canada: exploitation et régie. Cf. D. Sommers, *The Canadian Broadcasting Corporation*, 1949.

<sup>4</sup> Cf. rapport de la Commission Fowler, p. 153.

sion d'enquête peut-être, avant la Commission Fowler, n'avait examiné le problème avec une telle ampleur. Désormais, toutes les données étaient là. On sentait que l'heure décisive était venue. Il fallait faire un choix. La nouvelle loi perpétuerait-elle le régime existant et les principes qu'il traduit? Au contraire, serait-elle une loi de compromis? L'opinion canadienne était perplexe et incertaine... Voyons d'abord les positions en cause.

La Société Radio-Canada existe depuis 1936. Les événements principaux<sup>5</sup> qui amènent progressivement sa naissance et jalonnent son existence par la suite précisent et consacrent de façon de plus en plus manifeste une conception *globale* de la radiodiffusion pensée au plan de la nation, donc en vertu de l'intérêt national, comme un tout indivisible en plusieurs intérêts de nature différente: Commission Aird de 1929, Commission canadienne de la radiodiffusion en 1932, comité parlementaire de 1934, loi sur la radiodiffusion canadienne en 1936, Commission Massey en 1949. La Commission Aird, sept ans avant l'avènement de Radio-Canada, alla même plus loin que toutes celles qui la suivirent: elle proposa brutalement et simplement l'étatisation intégrale de la radio canadienne.

La Société a deux rôles:<sup>6</sup> régler la radiodiffusion au Canada et exploiter directement des postes de radiodiffusion de façon à constituer un service national. Le premier relève du Bureau des gouverneurs, composé de dix membres et d'un président. Le Bureau veille "à l'intérêt national en matière de radiodiffusion"<sup>7</sup> au moyen de normes pré-établies. Il propose l'octroi ou le retrait des permis d'exploitation. Le second rôle, c'est-à-dire l'administration du service de radio-télévision, est dévolu au Directeur général. Cependant, du point de vue où se place la Société, il n'y a jamais eu au Canada deux systèmes distincts de radiodiffusion, l'un tributaire de l'entreprise privée, l'autre, de l'Etat. Puisque le Bureau des gouverneurs voit au respect des mêmes normes au

<sup>5</sup> Cf. mémoire de Radio-Canada à la Commission Fowler sur l'histoire et l'évolution du réseau national, 1956.

<sup>6</sup> Cf. loi canadienne sur la radiodiffusion, 1936. Nous omettons ici délibérément une troisième fonction, technique celle-là, qui consiste à aviser le ministre responsable quant à l'utilisation des longueurs d'onde.

<sup>7</sup> Cf. mémoire de Radio-Canada déjà cité, p. 19.

nom de principes identiques par tous les postes, qu'ils soient privés ou les siens propres, il n'y a dans notre pays qu'un seul réseau national de radio-télévision. Bien plus, les postes privés complètent sur le plan régional le service que la Société exploite sur le plan national. Enfin, Radio-Canada est une entreprise indépendante du pouvoir politique, justiciable en dernière analyse du peuple canadien qui en est le propriétaire.<sup>8</sup> Telle apparaissait, le 19 août 1958, la situation officielle de la Société.

Les intérêts commerciaux dont le porte-parole est la "Canadian Association of Broadcasters", professent une conception tout autre. Chez eux aussi, il y a une tradition. Leur position, pour ce qui a trait à l'essentiel, n'a guère varié depuis vingt ans.<sup>9</sup> Ils estiment que l'entreprise privée a le privilège indiscutable de tirer des revenus de l'utilisation des fréquences radiophoniques et que, dans la mesure où cela est compatible avec la nécessité de profits raisonnables, celle-ci a pour devoir de divertir le public et de lui faire connaître, au moyen de la réclame payée, les produits de consommation. Ils admettent volontiers qu'ils ne sont pas propriétaires des fréquences qu'on leur attribue, ces dernières appartenant au peuple canadien. Cependant, ils voudraient qu'on leur reconnaisse un certain droit d'usage, que les permis d'exploitation leur soient octroyés de façon plus permanente. De plus, ils voudraient leur part de la publicité faite à l'échelle nationale. Enfin, ils prétendent que la Société Radio-Canada est à la fois juge et partie, qu'elle exerce un double pouvoir judiciaire et exécutif contraire aux principes démocratiques. En fait, c'est là l'objet de leur revendication principale. Ils ne sont pas les seuls à l'avoir formulée. Dès 1934, le Président de la Commission canadienne de la radiodiffusion préconisait la division des deux pouvoirs. La solution, selon les postes privés, serait de créer un organisme de régie indépendant. "Indépendant" a ici deux sens. Sur la foi du rapport Fowler,<sup>10</sup> l'organisme en question, composé de cinq mem-

---

<sup>8</sup> On dirait en anglais "public corporation". Il faut rappeler ici une déclaration de M.A.D. Dunton, ancien Président de la Société: "... In the first place, of course, the C.B.C. is not government-operated or government-controlled." — A.D. Dunton: "Let's look At National Radio".

<sup>9</sup> Cf. rapport de la Commission Fowler et D. Sommers, ouvrage déjà cité.

<sup>10</sup> pp. 150 à 157.

bres, non seulement serait déchargé de la direction de la Société Radio-Canada mais, en outre, échapperait au contrôle du parlement sauf en ce qui concerne sa composition. Il s'agirait, en somme, d'un "mécanisme autoritaire" analogue à un tribunal. Il semble clair, alors, que la "Canadian Association of Broadcasters" ne pense pas qu'il faille rendre la radiodiffusion canadienne, dans son ensemble, comptable devant l'opinion publique, sauf pour ce qui a trait aux principes de la libre concurrence et de la liberté de choix individuelle dans le respect des lois établies. Nous avons ici une conception s'opposant radicalement à celle qui a présidé à la naissance et au développement de la Société Radio-Canada.

Le rapport de la Commission Fowler est un document impressionnant, tant par l'ampleur de l'étude dont il témoigne que par l'abondance de son information. Pourtant, aux yeux des personnes qui croient que les commissions d'enquête ont nécessairement pour objet de conseiller des changements radicaux, le rapport est décevant. C'est que l'essentiel de ses propositions tiendrait en peu de pages. La raison en est simple. La Commission a conclu, après l'examen approfondi dont nous avons parlé plus haut, qu'il n'y avait pas lieu de modifier sensiblement le régime existant.

Elle préconise<sup>11</sup> l'institution d'un Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, composé de quinze membres nommés par le Cabinet. Tous les membres, y compris le président, sont à temps partiel. (Au contraire, le président de la Société Radio-Canada l'était à plein temps). Elle définit de façon très nette les attributions de ce Bureau: réglementation et surveillance de la radiodiffusion canadienne, privée et publique; établissement de normes et règlements ayant trait à la nature des émissions, au pourcentage permis de publicité, etc.; imposition des peines; délivrance des permis d'exploitation. La Commission innove en proposant un traitement préférentiel pour les artistes et écrivains canadiens. Enfin, le Bureau peut enjoindre à tout poste de fonctionner en tant que partie d'un réseau.<sup>12</sup> Quant à la Société Radio-Canada elle-même, elle tombe sous la dépendance du Bureau des gouverneurs

---

<sup>11</sup> Cf. rapport de la Commission Fowler, appendice XI.

<sup>12</sup> L'avant-projet de loi déposé par la Commission ne spécifie pas s'il s'agit nécessairement des réseaux de la Société Radio-Canada.

qui, après la période de mise en place, nomme son président et son directeur général.

En somme, il semble que la Commission Fowler, en proposant uniquement des modifications secondaires, ait surtout cherché à dissiper les équivoques dont on rendait le système existant responsable. Pour ce faire, elle a :

- a) défini de façon plus précise les attributions du Bureau des gouverneurs par rapport à la Société Radio-Canada proprement dite.
- b) simplifié et clarifié les méthodes à suivre pour l'examen des demandes de permis.

Mais la Commission se refuse à rendre la Société Radio-Canada indépendante du Bureau des gouverneurs, ainsi que le réclamaient les postes privés.<sup>13</sup> Il est manifeste donc que les conclusions de la Commission consacrent les façons de voir que le système existant concrétisait jusqu'au 19 août 1958. Ces conclusions n'apportent que des modifications relatives au fonctionnement du système, lequel demeure un seul réseau national *unifié* soumis au contrôle de l'opinion publique et auquel participent, chacun dans son ordre, l'entreprise privée et l'entreprise d'Etat.

Telles étaient, sommairement décrites, les trois positions qui sollicitaient l'opinion canadienne lorsque le gouvernement de notre pays, en août dernier, déposa à la Chambre des communes un projet de loi relatif à la radiodiffusion.

Or il semble que la nouvelle loi,<sup>14</sup> du moins dans les principes qu'elle pose, aille dans le même sens que les conclusions de la Commission Fowler et la conception officielle de la radiodiffusion canadienne depuis trente ans. Superficiellement, elle peut donner l'impression d'être une loi de compromis entre des positions contradictoires. Cependant, il faut distinguer ici entre les mécanismes prévus par la loi et l'intention du Législateur.

---

<sup>13</sup> Et aussi les Editions de l'Hexagone, éditeur de *Liberté '59*, dans leur mémoire à la Commission, le 14 avril 1956.

<sup>14</sup> Loi sur la radiodiffusion, 1958.

La nouvelle loi crée un Bureau des gouverneurs de la radio-diffusion, composé de trois membres à temps plein et de douze membres à temps partiel. Ceci va à l'encontre du rapport Fowler qui ne voyait pas la nécessité de membres à temps complet.

La Société Radio-Canada ne relève plus du Bureau des gouverneurs.<sup>15</sup> Elle a à sa tête un président, un vice-président et un conseil de neuf administrateurs nommés directement par le Cabinet. La nouvelle loi rend donc la Société indépendante du Bureau des gouverneurs. C'était précisément là un des vœux formulés par les postes privés.

Le Bureau des gouverneurs, dont le personnel tombe sous le coup de la loi de la fonction publique,<sup>16</sup> conserve à peu près les attributions préconisées par la Commission Fowler avec trois distinctions importantes:

- a) Le Bureau doit assurer l'existence et l'exploitation d'un réseau national de radiodiffusion "fondamentalement canadien par son contenu et sa nature". C'est là une précision que ne contenait pas l'avant-projet de loi soumis par la Commission mais conforme cependant à son esprit.
- b) Le Bureau peut enjoindre à tout poste privé de fonctionner comme partie d'un réseau de la Société Radio-Canada. La Société Radio-Canada elle-même a le pouvoir de demander au Bureau qu'une telle injonction soit prise. Cette disposition est extrêmement importante puisqu'en vertu de la loi, la Société peut "maintenir et exploiter" des réseaux de radio-diffusion.<sup>17</sup> Il s'agit là encore d'une précision essentielle apportée à l'avant-projet de loi de la Commission Fowler.

---

<sup>15</sup> Le Bureau des gouverneurs et la Société relèvent donc directement du Parlement, indépendamment l'un de l'autre.

<sup>16</sup> Civil Service Act. Le Bureau des gouverneurs aurait un statut analogue à celui de la Commission du Service Civil et du Bureau de l'Auditeur général, lesquels sont comptables directement devant le Parlement. Les employés du Bureau des gouverneurs sont donc des fonctionnaires aux termes de la loi. Au contraire, les employés de la Société Radio-Canada ne sont pas fonctionnaires.

<sup>17</sup> Article 29.

- c) Le Bureau doit voir à ce que les permis d'exploitation et les licences soient octroyés à des intérêts majoritairement *canadiens*.<sup>18</sup> Cette disposition n'apparaît pas dans l'avant-projet du rapport Fowler.

Quant à la Société Radio-Canada, la nouvelle loi apporte une modification fondamentale ainsi que souligné plus haut. La Société est désormais entièrement indépendante du Bureau des gouverneurs sauf pour ce qui a trait à la réglementation générale de la radiodiffusion. Elle semble donc se trouver dans la même situation que les postes privés. Tel n'est pas le cas, cependant, puisque par l'entremise et avec l'approbation du Bureau des gouverneurs, elle peut soumettre les postes privés à la réglementation et à la programmation de ses propres réseaux.<sup>19</sup>

Il paraît évident que la nouvelle loi pose l'existence d'un seul et unique réseau national de radiodiffusion composé des postes privés et des postes de la Société Radio-Canada, également indépendants du Bureau des gouverneurs, lequel est chargé de veiller à l'intérêt public. En outre, la loi reconnaît implicitement qu'il est impossible à l'entreprise privée d'assurer seule l'exploitation de ce réseau national puisqu'elle recrée la Société Radio-Canada, dont le but est précisément d'instituer et d'exploiter un "service national". Enfin, puisque l'objet de la Société Radio-Canada se situe au plan national, cette dernière, quoique indépendante du Bureau des gouverneurs, semble jouir de prérogatives spéciales de par le mécanisme des réseaux.

La nouvelle loi a établi un dispositif extrêmement souple, d'une souplesse telle que deux orientations différentes semblent désormais également possibles: libéralisation progressive de la radiodiffusion avec participation accrue de l'entreprise privée ou, au contraire, augmentation des charges et des responsabilités de

---

<sup>18</sup> Article 14.

<sup>19</sup> Il est vrai que le Bureau des gouverneurs peut approuver la création d'autres réseaux que ceux de la Société et même enjoindre à un poste de faire partie de l'un de ces réseaux. Cependant la loi ne se contente pas de dire qu'il faudra alors entendre les représentations de toutes les parties en cause. Elle stipule qu'il faudra entendre et la Société et les autres postes. La Société semble donc jouir d'un rôle consultatif un peu spécial. De même, le Législateur a senti le besoin d'une distinction implicite entre les réseaux de la Société et les autres.



l'Etat<sup>20</sup> quant à la réglementation et l'exploitation. Il est impossible, à l'heure présente, de trancher cette question. Ce qui est manifeste, cependant, c'est l'intention du Législateur et il ne faut pas la perdre de vue: Il faut assurer l'existence d'un réseau national de radiodiffusion "qui atteigne un HAUT NIVEAU et soit FONDAMENTALEMENT CANADIEN par son contenu et sa nature".

*André Belleau*

---

<sup>20</sup> C'est-à-dire du public.