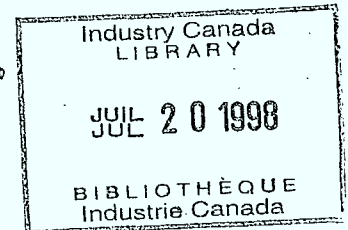


P
91
C655
S2656
1986

FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE LAVAL



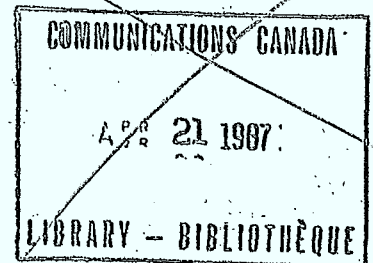
21 LA PROBLÉMATIQUE JURIDIQUE DE LA
SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE
CINÉMATOGRAPHIQUE CANADIENNE

TRAVAIL REMIS A
P. GARANT, PROF.
DANS LE CADRE DU COURS
LE STATUT JURIDIQUE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT
OPÉRANT DANS LE DOMAINE DES COMMUNICATIONS

PAR

15 HELENE SANTERRE
1380 332 305

MARS 1986



PLAN

	Page
INTRODUCTION	1
1. SA CREATION	2
2. SA NATURE	4
3. FONDEMENT CONSTITUTIONNEL	6
4. SON MANDAT	7
4.1 Elargissement du mandat	9
5. LES CONTROLES	12
5.1 Les nominations	13
5.2 Rapports avec le ministre	14
5.3 Vérifications et rapports annuels	15
5.4 Financement	16
5.5 Les directives	17
5.6 Conclusion	18
6. SON STATUT DE MANDATAIRE DE LA COURONNE	19
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE	25

INTRODUCTION

La création d'une Société par l'Etat répond à une volonté d'intervention dans un secteur quelconque de l'économie; c'est un instrument que le gouvernement se donne pour réaliser certains objectifs. Ce type d'intervention étatique appelle un questionnement juridique quant à son fondement constitutionnel ainsi qu'au sujet du statut juridique accordé à une telle Société et qui déterminera ses responsabilités, ses pouvoirs, ses mécanismes de contrôle et surtout son mandat.

Nous présenterons dans ces pages la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, maintenant appelée Téléfilm Canada, en y soulevant toute la problématique juridique qu'elle transporte. Nous nous questionnerons donc sur l'adéquation entre les objectifs poursuivis et l'ensemble des règles qui supportent cette société, sur les moyens que nos législateurs ont adoptés pour parvenir à leurs fins.

Nous parlerons de sa création et des débats parlementaires qui l'ont précédée. Puis nous tenterons d'établir sa nature en faisant le tour des nombreux efforts faits pour la catégoriser: sa classification par le Parlement lui-même dans la loi sur l'administration financière¹, le rapport Lambert² et le rapport Applebaum-Hébert³. Nous situerons la place de la culture dans notre Constitution pour enfin développer assez largement sur le mandat de la SDICC.

¹ B.S.R.C. 1970, c. F-10.

² Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, rapport final, mars 1979.

³ Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, Nov. 1982.

La problématique juridique d'une société d'Etat touche invariablement au problème de l'équilibre entre l'autonomie nécessaire d'une société pour bien fonctionner, sans entraves administratives trop lourdes qui réduiraient d'autant son efficacité, et les contrôles nécessaires à leur imputabilité face au Parlement, et au gouvernement dont elle détient son mandat. Nous tenterons donc d'évaluer cet équilibre en examinant les nominations, les rapports avec le ministre, les vérifications et rapports annuels, le financement, les directives. Une conclusion globale sur le problème des contrôles sera tirée. Enfin, nous traiterons des principales conséquences pour la SDICC de son statut de mandataire de la Couronne avant de conclure, conclusion qui ne saurait énumérer les nombreuses réalisations de la SDICC mais qui en fera tout de même état.

1. SA CREATION

La proposition d'un fonds de dix millions pour venir en aide à l'industrie du long métrage au Canada et d'une Société pour l'administrer fut présentée en 1966 par l'honorable Judy V. La Marsch, alors Secrétaire d'Etat.

Cette proposition faisait suite à un rapport soumis, en août 1965, par Guy Roberge, président d'un comité interministériel ayant constaté l'absence d'une industrie du long métrage au pays.

Il s'agissait d'une mesure pour encourager et favoriser l'essor de l'industrie du long métrage et on parlait alors d'une Société "d'encouragement" à l'industrie cinématographique canadienne. A la lecture des débats parlementaires¹ qui ont précédé l'adoption de la loi proposée,

¹ Débats de la Chambre des Communes, 20 juin au 14 juillet 1966, Vol. VII, p. 6631.

nous pouvons aisément repérer les préoccupations qui ont présidé à ce moment-là et qui pour quelques-unes, sont encore d'actualité. En effet, on expliquait l'absence d'une industrie de ce type par le fait que notre marché national ne suffit pas à soutenir une production nationale de films à un niveau rentable: déjà on avait identifié les problèmes de distribution comme étant majeurs pour l'existence d'une industrie rentable et c'est encore aujourd'hui le problème numéro un. On voulait aussi éviter la fuite de talents canadiens vers l'étranger.

Cependant, l'objectif de ce projet dépassait la fin pratique et immédiate d'encourager une industrie du cinéma car la finalité première allait dans le sens de servir et raffermir notre identité canadienne à travers une culture nationale plus présente sur nos écrans.

A cet effet, le secteur public s'était doté d'un organisme de production cinématographique en 1951, à l'Office national du film, dans le but de faire connaître le Canada aux Canadiens et à l'étranger.¹ Il s'agissait maintenant de venir en aide au secteur privé, de faire des placements dans des productions qui promettaient d'avoir une valeur intrinsèque et d'être un succès commercial.

Ce fonds de dix millions ne pouvait non plus être assimilé à celui du Conseil des Arts du Canada, qui accorde surtout des subventions, puisque'on préconisait pour la future SDICC des opérations qui se rapprocheraient plutôt des activités d'une banque exécutant des placements et consentant des prêts à des producteurs privés.

Enfin on créait, pour administrer ce fonds, une Société, marquant ainsi le désir de confier autonomie et discrétion à un organisme fonction-

¹ Loi nationale sur le film, S.R.C. 1970, c N-7.

nant collégalement pour atteindre les objectifs que le gouvernement jugeait d'intérêt public.

2. SA NATURE

La Loi établissant une Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne¹ fait de la SDICC une société mandataire de la Couronne (art. 17) et elle figurait, jusqu'à l'adoption de la nouvelle Loi sur l'administration financière², à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière³, considérée donc comme "responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de services sur une base quasi commerciale, ou de la conduite d'activités en matière d'obtention, de construction ou de dispositions pour le compte de Sa Majesté du Chef du Canada" ou encore comme une entreprise gouvernementale de cautionnement financier. La partie VIII de cette loi maintenant abrogée continue de s'appliquer à la SDICC⁴, ainsi qu'à d'autres organismes culturels, puisque ceux-ci ont été expressément exclus de l'application de la nouvelle loi sur l'administration financière et ce sur la recommandation du rapport Applebaum-Hébert⁵ qui avance plutôt la nécessité d'une loi spéciale s'adressant aux organismes gouvernementaux à caractère culturel.

Le rapport Lambert⁶, à la suite duquel on a adopté la nouvelle loi sur l'administration financière⁷ n'avait pas fait de distinction quant aux buts culturels de la SDICC et l'avait classée dans la catégorie

¹ S.R.C. 1970, c.C-8.

² S.C. 1984, C-3.

³ S.R.C. 1970, c.F-10

⁴ S.C. 1984, c.3, art. 14, ann II

⁵ Cité supra, S.C. 1984, c.31, art 96 (1)

⁶ Cité supra

⁷ Cité supra

"organismes indépendants de décision et de consultation" vu son rôle d'accorder des subventions. Nous verrons plus loin que là ne s'arrête pas son rôle mais nous croyons quand même utile de relever certains critères que ce rapport a élaborés pour cette catégorie.

Nous y trouvons entre autres la différenciation de ces organismes par rapport aux ministères: "...la délégation directe d'une fonction spéciale à l'ensemble d'un conseil, d'une commission ou d'un office; le Parlement souhaite par là s'assurer que ces organismes s'acquittent de leurs responsabilités de façon impartiale et indépendante et jouissent d'une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement... Cette collégialité contraste avec la responsabilité personnelle des ministres et des sous-ministres relativement à leurs ministères." ¹

Le rapport Lambert recommande que ces organismes soient soumis au pouvoir du gouverneur en conseil de leur donner des directives, ce que contredit le rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, vu le "problème délicat du goût et du jugement social" ² inhérent aux choix que doit effectuer la SDICC ainsi que les considérations culturelles dont elle doit tenir compte, au même titre que les éléments commerciaux, dans ses décisions.

La nature de la SDICC en fait donc une société pas aisément classifiable. Elle est, comme toute société d'Etat, chargée de mettre en oeuvre la politique gouvernementale et force nous est d'étudier son mandat. Ses pouvoirs, les contrôles qui la rendent imputable face au Parlement, pour bien saisir son encadrement juridique. Cependant, si nous considérons son essence, sa sorte ou catégorie, nous pouvons retenir que la SDICC est une société d'Etat oeuvrant dans le domaine de la culture. Ce fait ne peut être dissocié de ses autres fonctions.

¹ Rapport Lambert, p. 356.

² Rapport Applebaum-Hébert, p. 35.

3. FONDEMENT CONSTITUTIONNEL

La culture est une compétence partagée par les niveaux fédéral, provincial et même municipal; elle ne revient à personne en particulier dans notre Constitution. Cependant l'ère moderne a apporté un développement sans précédent des technologies de communications, compétence qui est revenue au fédéral puisque phénomène dépassant les frontières d'une province¹. Or la culture ça se communique et le pouvoir fédéral de réglementer les communications apporte un rôle de plus en plus prédominant au gouvernement central en matière de culture nationale.

Comme le souligne le rapport Applebaum-Hébert, la concertation de tous les niveaux de gouvernement serait grandement souhaitable. Par exemple, le gouvernement fédéral, dans son désir d'aider l'industrie du cinéma, ne pourrait cependant astreindre les salles de cinéma au contingentement sans empiéter dans une compétence provinciale. La Loi établissant une Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne² n'a pas oublié cet état de fait à son article 10 (4):

"La Société doit, dans la plus grande mesure compatible avec l'exécution des fonctions que lui attribue la présente loi, entre en consultation et collaborer avec les ministères, directions et organismes du gouvernement du Canada et des gouvernements provinciaux dont les attributions ou les buts d'appartiennent à ceux de la Société".

¹ In re la réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada

² Citée Supra

4. SON MANDAT

La formulation du mandat d'une Société définit justement l'instrument dont a voulu se doter l'Etat. C'est aussi, selon le rapport Lambert, le début du processus d'imputabilité du conseil d'administration: les activités de la Société doivent se conformer au cadre législatif qu'on lui a attribué et plus celui-ci sera large, plus il laissera de discrétion au conseil d'administration pour élargir son champ d'action.

Le mandat fixe le but, les objets que la Société se doit de poursuivre et dont découle ses pouvoirs. Selon sa loi constitutive, la SDICC a pour objet de favoriser et d'encourager le développement d'une industrie du long métrage au Canada et peut à cette fin:

- a) faire des placements dans des productions de longs métrages canadiens réalisés individuellement, en contrepartie d'une participation aux bénéfices qui en découlent;
- b) consentir des prêts aux producteurs de longs métrages canadiens réalisés individuellement et exiger un intérêt sur ces prêts;
- c) accorder des récompenses pour les réussites remarquables dans la production de longs métrages canadiens;
- d) accorder aux cinéastes et techniciens du film qui résident au Canada des subventions pour les aider à accroître leur compétence technique; et

- e) conseiller et aider les producteurs de longs métrages canadiens en ce qui concerne la distribution de ces films et les tâches administratives liées à la production de longs métrages.¹

La définition de "long métrage canadien" incluse dans la loi² vient circonscrire de plus près le mandat. L'exigence que les droits d'auteur soient détenus par un particulier ou une corporation résidant au Canada, ou encore qu'il s'agisse d'une coproduction avec le Canada et un pays étranger sont des questions de fait. Cependant, le "caractère canadien appréciable" quant à sa création, son côté artistique ou son aspect technique est laissé à l'appréciation de la Société. Déjà, lors de la création de la SDICC, les débats parlementaires ébauchaient ce qui devait s'entendre par "caractère canadien"³: des films écrits et conçus par des Canadiens, produits par des Canadiens, employant des vedettes, des figurants, des techniciens canadiens... dans un pourcentage qu'on n'a pas voulu établir précisément.

L'article 13 de sa loi constitutive permet, sous réserve de l'approbation du ministre, d'édicter des règlements administratifs régissant ses délibérations et en général, concernant la conduite et la gestion de son activité. La SDICC a effectivement établi des normes régissant l'attribution de son aide financière et de ses subventions. Cependant elle ne l'a pas fait sous forme de règlements mais plutôt sous forme de "programmes" dans lesquels le contenu canadien exigé est très bien précisé ainsi que toutes autres exigences de la Société telles l'expérience des

¹ S.R.C., c.C-8, art. 10.

² Idem

³ Débats sur la Chambre des Communes, 25 janvier au 21 février 1967, Vol. XII, p. 12373 et ss.

réalisateurs et producteurs, la partie du film qui doit être financée autrement que par la SDICC, des garanties d'achèvement du film, un plan de distribution etc... quoique ces normes soient question de principe et n'engagent pas réellement la Société. De plus, elles n'ont aucune valeur réglementaire réelle. La SDICC peut ainsi garder une bonne marge de manoeuvre et transforme ses normes au fil des besoins; ce qui s'est produit entre autre lors de l'application de la déduction pour amortissements aux longs métrages: la SDICC a pu simplement réajuster ses critères de contenu canadien à ceux de la loi sur l'impôt.¹

4.1 Elargissement du mandat

Le gouvernement a procédé à quelques élargissements du mandat de la SDICC et ce sans amendement à sa loi constitutive qui devrait pourtant, selon le rapport Lambert, définir clairement et précisément le mandat confié à une Société.

En juin 1981, la SDICC se voyait octroyer un crédit parlementaire spécial, de quatre millions de dollars, constituant un fonds de financement intérimaire supplémentaire, sous forme d'un prêt que la Société devait rembourser en 1983-84 et dont on l'a finalement relevée.

Ce nouveau budget était assorti au mandat de soutenir tous les aspects de la production et de la distribution cinématographique du secteur privé, ce qui a permis à la SDICC d'élargir ses programmes de façon à aider aussi les courts métrages et les productions magnétoscopiques, ainsi que les documentaires et les dramatiques télévisées.

¹ Loi sur l'impôt sur le revenu, par. 1104

A la suite du rapport Applebaum-Hébert et devant l'accroissement intensé des nouvelles techniques de communication et leur impact sur l'économie et la culture canadienne, principalement devant la crise culturelle due à l'envahissement des produits culturels américains, le Canada, avec sa politique "La stratégie canadienne de la radiotélédiffusion"¹ relève le défi, regarde vers l'avenir et les débouchés qui s'ouvriront partout dans le monde en quête d'"oeuvres à communiquer". Le gouvernement crée donc un fonds de 35 millions de dollars pour la première année complète d'exploitation, prévoit jusqu'à 60 millions la cinquième année et confie à la SDICC l'administration de ce "fonds de développement de la production d'émissions canadiennes" en versant ces argents sous forme de crédits au compte de la SDICC.

Aucun amendement à la loi constitutive n'est cependant apporté. C'est une entente contractuelle signée entre la Société et le ministre des communications qui deviendra "la loi des parties", entente qui s'appuie sur l'article 10(4) de la loi constitutive disposant que la Société doit, dans la plus grande mesure compatible avec l'exécution des fonctions que lui attribue la loi, entrer en consultation et collaborer avec le gouvernement du Canada².

L'article 4 du premier protocole d'entente touche au cours d'une contradiction fondamentale puisque:

"...La Société doit, dans l'exercice de cette responsabilité, conserver son indépendance de jugement dans le choix des projets à financer".

Comment concilier l'autonomie et l'indépendance de la SDICC et le fait qu'elle devient liée à une entente établissent dans une large

¹ Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion, 1983

² Un premier protocole d'entente signé le 21 février 1983, suivi d'un deuxième le 15 mars 1985.

mesure l'utilisation du fonds, surtout dans la deuxième entente de 1985?

Si le mandat de la SDICC lui impose une collaboration, il n'est cependant pas évident que celle-ci va jusqu'à un engagement contractuel qui de toute façon devrait être dans les limites de son mandat. De plus, où se trouverait la liberté contractuelle de la SDICC qui se doit de collaborer?

Cette entente constitue en fait une nouvelle loi régissant la SDICC dans laquelle le ministre donne un nouveau mandat, de nouvelles fonctions et responsabilités tout en se réservant un pouvoir de contrôle infiniment plus grand.

Enfin, en mai 1984, "la politique nationale du film et de la vidéo"¹ est déposée en Chambre. Par cette politique, la SDICC se voit confier des crédits additionnels de 7,75 millions de dollars par année destinés aux programmes visant le secteur privé tels la rédaction de scénarios et l'élaboration de projets, un programme renouvelé et élargi de financement intérimaire, un programme de tests de marché au Canada, de promotion et de publicité, des mesures d'aide aux festivals canadiens du film et de la vidéo ainsi que de la promotion des productions canadiennes à l'étranger.

Cette politique annonçait aussi un amendement à la Loi établissant la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne pour changer le nom de la Société pour Téléfilm Canada. En fait, un communiqué a circulé le 23 février 1984 annonçant que la SDICC s'appellerait aussi "Téléfilm Canada". Cette appellation maintenant utilisée couramment pour la Société ne sera cependant légale que lorsque la loi

¹ La politique nationale du film et de la vidéo, Ministère des communications, mai 1984.

sera amendée, chose qui n'est pas encore faite.

Par ailleurs, le rapport annuel 1984-85 de Téléfilm Canada fait part de deux nouvelles intégrations, soit le Bureau des festivals du film qui relevait du ministère des communications et quatre bureaux de l'Office national du film à l'étranger.

Force nous est de constater l'élargissement considérable du mandat de la SDICC depuis sa création jusqu'à aujourd'hui. Les nouvelles fonctions qu'on lui a attribuées à la faveur de crédits parlementaires supplémentaires, d'un fonds spécial pour la production d'émissions canadiennes et de certains remaniements et transferts à l'intérieur même de la Fonction publique, recouvrent certainement des objectifs similaires à la loi constitutive de la Société: le développement d'une culture nationale par l'aide à la production privée. Cependant, son mandat se restreignait spécifiquement au long métrage et nous pouvons donc affirmer qu'à l'heure actuelle, la Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne ne reflète plus la réalité. Les nouvelles fonctions et responsabilités de la SDICC devraient normalement se rattacher à un mandat beaucoup plus large qui contiendrait la politique nationale du film et de la vidéo.

5. LES CONTROLES

Comme nous l'avons dit précédemment, les sociétés d'Etat sont un instrument appartenant à l'Etat, créées pour accomplir une certaine part de l'intérêt public. L'instrument se doit donc de rester sous le contrôle gouvernemental d'une façon ou d'une autre pour rester imputable face au Parlement. Par contre, leur personnalité juridique distincte

les différencie des ministères administrativement. Elles agissent en tant qu'association établie tout en étant cependant sous la même entité: La Couronne. Sa Majesté exerçant son pouvoir exécutif.

C'est un examen des contrôles exercés sur la Société qui peut éclairer l'étendue de la délégation, l'autonomie accordée et nous tirerons une conclusion à ce sujet.

5.1 Nominations

Comme le souligne le rapport Lambert, le pouvoir de nomination des membres et du président est une des formes de contrôle les plus importantes. Selon sa loi constitutive, la SDICC se compose de six membres et du commissaire du gouvernement à la cinématographie, lui-même président de l'O.N.F. et nommé par le gouverneur en conseil¹. Les six membres sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans qui peut être renouvelé.

Les nominations portent donc sur des périodes fixes assez longues pour permettre une orientation continue de l'organisme surtout que la loi a prévu que de nouvelles nominations ne seraient pas nécessaires en même temps². Par contre, celle-ci ne prévoit aucune disposition permettant la révocation d'un membre avant la fin de son mandat, encore moins d'une garantie qu'une révocation s'appuierait sur des motifs valables, toutes choses recommandées par le rapport Lambert³. Le président est lui aussi désigné, à titre amovible, par le gouverneur en conseil⁴.

Aucun membre ne peut détenir un intérêt pécuniaire dans l'activité cinématographique⁵ mais la loi ne contient aucune autre condition

¹ Loi nationale sur le film, art. 4(1), S.R.C., 1970, no 7.

² Art 4(1)

³ Rapport Lambert, p. 366-367-368

⁴ Art. 4(2)

⁵ Art. 5

d'admissibilité; ce qui laisse une grande discrétion au gouvernement. Le rapport Applebaum-Hébert recommande que:

"toute nomination au conseil d'administration d'un organisme culturel doit se faire en tenant compte avant tout de l'expérience du candidat dans le domaine d'activité de l'organisme et de son intérêt manifeste pour les questions culturelles. On devra également veiller à ce que les conseils soient dans leur ensemble généralement représentatifs de la société canadienne".

Si le gouvernement s'obligeait à respecter avant tout ces critères dans ses nominations du Conseil, la responsabilité administrative que veut faire jouer le rapport Lambert au directeur d'une Société comme la SDICC deviendrait encore plus pertinente. Le rapport Lambert préconise en effet une imputabilité directe de la gestion administrative de la Société au directeur et ainsi le Conseil ne serait chargé que de l'orientation générale de la Société. Ainsi le besoin de retrouver au Conseil des spécialistes de la gestion serait moins crucial dans les nominations. Actuellement, c'est le Conseil d'administration qui possède toutes les responsabilités de gestion et l'article 12 et 13 de la Loi sur la SDICC prévoit un directeur chargé de diriger l'activité et le personnel, nommé par le gouverneur en Conseil sur recommandation de la Société.

5.2 Rapports avec le ministre

Les activités qui se doivent d'être approuvées par le ministre réduisent d'autant l'autonomie véritable d'une Société et sont un indice certain des liens que celle-ci garde avec le ministère. La SDICC peut édicter des règlements administratifs mais sous réserve de l'approbation

du ministre¹. Celui-ci doit aussi approuver son budget d'exploitation et d'établissement en vertu de la Loi sur l'administration financière.

La nomination d'un groupe consultatif est exécutée par le ministre mais sous la recommandation de la Société. Ce groupe consultatif a été prévu pour que la SDICC garde un contact étroit avec le milieu du cinéma et rende ainsi ses orientations plus pertinentes. La nécessité de la création d'une commission consultative est apparue en 1969 où s'est élevé un climat d'hostilité entre la Société et les membres de l'industrie qui manifestaient un certain mécontentement². Cette commission permet un point permanent de rencontre.

Ces types de contrôle ont lieu "a priori" et à ce titre peuvent entraver l'efficacité des actions d'une Société de type plus commercial que la SDICC mais nous ne croyons pas que ce soit le cas ici.

5.3 Vérification et rapports annuels

La loi constitutive de la Société nomme l'Auditeur général du Canada pour la vérification annuelle de la comptabilité et des opérations financières à la suite de laquelle un rapport sera présenté à la Société et au ministre³.

Elle exige aussi un rapport annuel contenant les états financiers qui sera présenté au Parlement. Enfin, elle est aussi soumise aux autres

¹ Art. 13

² Débats de la Chambre des communes, 19 février au 19 mars 1962, Vol. VI, p. 6565.

³ Art. 19

vérifications contenues dans la partie VIII de la Loi sur l'administration financière¹ tel un droit d'accès aux registres, documents, etc. par le vérificateur² qui se doit entre autre d'établir que "les opérations de la corporation venues à la sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi et de toute autre loi y applicable"³.

Ce sont là des contrôles "a posteriori" qui permettent l'imputabilité de la Société devant le Parlement.

5.4 Financement

La SDICC n'est pas une Société à capital-actions. Pour exécuter son mandat premier, elle dépend strictement de crédits parlementaires, tirés du fonds du revenu consolidé et versés dans un compte d'avances au nom de la Société⁴. Ces crédits étaient affectés "aux objets de la présente loi". Les bénéfices retirés des activités de la SDICC reviennent dans ce même compte. Nous avons vu, au chapitre du mandat, qu'on a affecté d'autres sommes au compte de la SDICC en lui fixant d'autres objets ce qui élargissait son mandat premier. En ce qui concerne le fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, il doit être utilisé tel que prévu par le protocole d'entente et les bénéfices retirés se doivent d'être utilisés de la même façon.

Sous ce rapport, la SDICC apparaît clairement comme une Société chargée d'administrer des fonds publics avec une mission de mettre en

¹ Citée supra

² Art. 76

³ Art 77(11c)

⁴ Art 18

oeuvre les politiques gouvernementales qui la concernent. Il conviendrait de souligner que toute autonomie commence par le porte-monnaie et qu'à ce niveau, la SDICC est fort dépendante; quoique les bénéfices de ses investissements lui sont comptabilisés ce qui permet une certaine planification et une bonne motivation à bien investir.

5.5 Les directives

Nous avons touché au problème des directives au point 2 de notre travail concernant la nature de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne. La loi l'instituant ne contient aucun pouvoir de directives de la part du ministre ou du gouvernement en conseil.

Le rapport Lambert recommande que des organismes comme la SDICC soient soumis aux directives avec toutefois un mécanisme de consultation du public. Puisque ces organismes sont chargés de mettre en oeuvre la politique gouvernementale, il semblerait normal que le gouvernement puisse de temps à autre les diriger de cette façon.

Par contre, le rapport Applebaum-Hébert recommande que les organismes à but culturel soient soustraits au pouvoir de directives.

Entre ces deux extrêmes se situent les visées gouvernementales contradictoires qui vont d'une part vers des investissements commerciaux à but lucratif pour une industrie prospère et d'autre part une culture nationale féconde, riche et inspirante. La directive serait valable sur le plan financier, beaucoup moins sur le plan culturel, non pas au niveau des politiques générales mais plutôt au niveau des choix individuels des

projets à financer. Quoiqu'une politique culturelle axée sur le succès financier influence forcément déjà le type d'oeuvres agréées.

5.6 Conclusion

La nature de la SDICC soulève un problème délicat d'équilibre entre le contrôle et l'autonomie. Ses prises de décision réclament de l'autonomie parce qu'elles se doivent d'être faites en toute objectivité et impartialité. Cependant, ses responsabilités administratives sont aussi de grande envergure: ses investissements ne sont pas philanthropiques mais commerciaux, basés bien plus sur la chance de succès commercial que sur la valeur culturelle réelle. L'utilisation de ses crédits rencontre des exigences de plus en plus précises de la part du Ministère des communications. Sous ce rapport, elle se rapproche inexorablement du ministère dont elle se différencie principalement par son organisation collégiale et des crédits parlementaires affectés à sa propre personne et dont elle est responsable devant le Parlement.

Sous le titre des contrôles, nous avons fait le tour de ceux contenus dans la loi sur la SDICC mais le protocole d'entente concernant l'administration du fonds de développement de la production d'émissions canadiennes a créé d'autres contrôles.

L'article 5.2 du protocole 1985 engage Téléfilm Canada à fournir sans délai, sur demande écrite du ministre, tous renseignements concernant l'administration et l'utilisation du fonds et les émissions financées à même le fonds. Téléfilm Canada doit aussi collaborer à toute évaluation du fonds entreprise par le ministre. En l'article 5.4 de ce protocole permet au ministre de suspendre une ou plusieurs des dispositions du

protocole lorsque Téléfilm a démontré des circonstances exceptionnelles à l'égard d'une émission admissible ou d'un projet. Nous avons abordé plus avant dans ce travail les exigences sur l'utilisation du fonds qui se font plus nombreuses et plus précises, réduisant d'autant l'autonomie de la Société dans l'élaboration de ses programmes. Cette possibilité de la SDICC d'en déroger vient lui accorder quelques points au niveau de l'autonomie.

Nous ne pouvons conclure non plus sans souligner la consultation préalable qui a eu lieu avant l'établissement de ce protocole, visible dans les "attendu" préliminaires, consultation prévue pour l'avenir à l'intérieur même du protocole à l'article 5.1. La loi constitutive conçoit elle aussi ce processus à son article 10(4) qui parle "d'entrer en consultation et collaborer". Nous touchons ici au degré le plus pur de l'autonomie car des activités de "consultation, collaboration, concertation" impliquent essentiellement l'égalité dans les discussions, l'écoute attentive de part et d'autres et une prise de conscience commune des participants.

6. SON STATUT DE MANDATAIRE DE LA COURONNE

Aucun problème ne se soulève au sujet de sa qualification de mandataire de la Couronne puisque sa loi constitutive l'établit expressément à l'article 17. Cette qualification confère à la SDICC toutes les immunités afférentes et comporte donc des conséquences de cet état.

Puisqu'il ne subsiste presque plus d'immunités concernant la responsabilité civile et pénale¹ nous soulignerons plutôt celle concernant

¹ Voir P. Garant, "Les Sociétés d'Etat: instruments d'intervention économique, aspects juridiques", p. 47.

l'insaisissabilité et imprescriptibilité des biens qui se trouvent à faire partie du domaine public. La loi sur la SDICC spécifie que "les biens qu'acquiert la Société sont dévolus à sa Majesté ..." ¹. Or il a été clairement établi que lorsque les biens tenus par une Société mandataire appartiennent à sa Majesté, il faut une mention expresse dans la loi constitutive pour que soit possible l'exécution des obligations de la Société sur ces biens ². De plus, toute loi à laquelle on cherche à attribuer un tel résultat doit être interprétée en faveur de la Couronne de sorte que tout jugement contre la Couronne ne saurait être que déclaratoire et non exécutoire. Ainsi, même si l'article 17(4) de la loi sur la SDICC permet des poursuites ou autres procédures judiciaires devant toute cour qui serait compétente si la Société n'était pas mandataire de Sa Majesté, il n'est pas évident que la Couronne se départit ainsi de son privilège d'insaisissabilité ³.

Puisque la SDICC investit dans des projets cinématographiques à plusieurs stades de leurs développements, le privilège se révèle important quoique l'article 10(3) prévoit la responsabilité de la SDICC qu'on aurait pu rendre solidaire:

"La Société n'est pas réputée associée dans la production d'un film dans lequel elle peut placer des fonds. Sa responsabilité se limite au montant de sa mise de fonds dans la production".

L'immunité fiscale, sans l'ombre d'un doute, fait aussi partie des privilèges de la SDICC en tant que mandataire de sa Majesté. D'autres immunités, telle la non-application des lois, sous la réserve de la

¹ Art. 17(3)

² Syndicat canadien de la Fonction publique. Société Radio-Canada (1976), 2C.F. 145.

³ Voir P. Garant, "Les Sociétés d'Etat: instruments d'intervention économique, aspects juridiques", p. 53.

doctrine de la "déduction nécessaire" et du régime de l'article 16 de la Loi sur l'interprétation fédérale et certaines autres contenues dans des lois particulières pourraient parfois lui bénéficier.

CONCLUSION

La question fondamentale quant à l'outil qu'un gouvernement se donne en créant une Société d'Etat est de bien cerner si cette Société est vraiment l'instrument juridique adéquat pour rencontrer les objectifs visés. Dans le cas de la SDICC, il s'agissait de permettre l'essor d'une industrie cinématographique canadienne qui était à peu près inexistante à l'époque si l'on excepte, bien sûr, les réalisations de l'O.N.F.

Il suffit de consulter les rapports annuels de la SDICC à travers les années pour se convaincre qu'il existe maintenant une industrie du long métrage au pays. Plusieurs films subventionnés par la SDICC ont remporté des prix d'excellence et d'autres ont été des succès commerciaux très satisfaisants. Pour ce faire, la SDICC ne s'est pas contentée de subventionner ou investir dans certains projets. Elle s'est aussi attachée au problème majeur de distribution des films au Canada et à l'étranger où les films canadiens sont de plus en plus vus.

Dans le domaine très important de la coproduction internationale, Téléfilm Canada a travaillé pour promouvoir les accords officiels de coproduction avec une liste qui devient de plus en plus longue: l'Espagne, l'Algérie, la France, l'Italie, la Belgique, l'Allemagne de l'Ouest, Israël et le Royaume-Uni.

Comme l'affirme le document gouvernemental sur la stratégie, en 1983, la production cinématographique et télévisuelle fournit du travail à plus de 30 000 Canadiens. En outre, 10 000 pigistes participent à

titre d'interprètes, de scénaristes, de metteurs en scène ou de techniciens.

La SDICC semble donc avoir été un instrument tout-à-fait approprié pour rencontrer ses objectifs et si aujourd'hui le Ministère des communications se sent apte à relever le défi d'une production canadienne d'émissions télévisées accrue, c'est qu'il peut justement s'appuyer sur cette industrie que la SDICC a aidé à développer.

Nous avons tenté dans ces pages de discuter de la problématique juridique inhérente aux sociétés d'Etat en développant sur la structure et le fonctionnement de Téléfilm Canada. Ce faisant, nous avons découvert de nombreuses contradictions entre le rapport Lambert et le rapport Applebaum-Hébert. Le rôle de la SDICC dans la mise en oeuvre de la politique culturelle fédérale nous est apparu comme prenant une importance de plus en plus manifeste et proportionnellement ses attachements au Ministère des communications. La raison majeure qui justifie sa constitution en Société est l'indépendance de jugement dont elle doit bénéficier pour exercer ses choix de projets à financer. A un autre niveau, son rôle de promotion des oeuvres canadiennes à l'étranger nécessite aussi une bonne marge de manoeuvre. Elle est devenue plus qu'une Société chargée de venir en aide au secteur privé de production cinématographique. Son influence sur la culture canadienne ne peut être niée car si le CRTC peut réglementer les programmations des télédiffuseurs, l'impact de Téléfilm Canada agit directement sur les productions, parfois encore à l'état embryonnaire et dont la réalisation ne sera possible parfois que si la SDICC décide de financer. De plus, le retentissement de la culture canadienne à l'étranger dans les efforts qu'elle accomplit pour agrandir le plus possible les marchés de distribution des oeuvres canadiennes, lui apporte une grande responsabilité. Le statut juridique

de Téléfilm Canada devrait pouvoir concilier ces contradictions et établir justement l'équilibre entre ses responsabilités culturelles et sociales et son rôle d'instrument au service de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission Royale sur la gestion financière et l'imputabilité, rapport final, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, mars 1979 (Rapport Lambert).
- Débats de la Chambre des Communes.
- P. Garant, "Droit administratif", Les Editions Yvon Blais, Inc. 1981, Document inédit.
- P. Garant, "Les Sociétés d'Etat: instruments d'intervention économique, aspects juridiques".
- La politique nationale du film et de la vidéo, Ministère des Communications, Mai 1984.
- Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, Direction de l'information, Ministère des Communications, 1982 (Rapport Applebaum-Hébert).
- Vers une nouvelle politique nationale de la radiodiffusion, Ministère des Communications, 1983 (La Stratégie).

JURISPRUDENCE

- In re la réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada (1932) A.C., 304.
- Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société Radio-Canada, (1976) 2 C.F. 145.