

QUEEN
HE
7815
.M4314
1984

ASPECTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX
DE LA RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Historique et analyse d'écrits récents

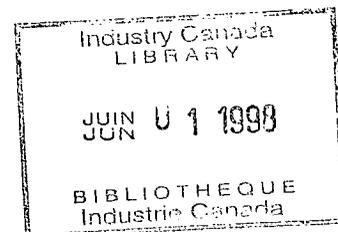
Anne Meggs

relations fédérales-provinciales
communications
Canada

ASPECTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX
DE LA RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Historique et analyse d'écrits récents

ii Anne Meggs,



Direction des relations fédérales-provinciales
Ministère des Communications
Gouvernement du Canada

Août 1984

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I - <u>Sommaire</u>	1
II - <u>Historique</u>	
a. Introduction - description du statut constitutionnel de chaque palier de gouvernement au début des années 70	2
b. Tableau chronologique - Annexe A	
III - <u>Analyses d'écrits publiés depuis 1980</u>	3
a. Introduction	3
b. Synthèse générale	4
c. Résumés et analyses	8
IV - <u>Bibliographie</u>	44

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles du ministère des Communications.

This document is also available in English.

SOMMAIRE

Le présent document passe en revue les discussions et les activités fédérales-provinciales depuis la fin des années 60, y compris les débats constitutionnels de 1980. Il s'agit en fait d'un examen approfondi d'articles, de livres, d'analyses et d'études importantes rédigés par des savants et des autorités reconnus dans les secteurs public et privé. Plusieurs des auteurs ont abordé les thèmes suivants :

1. une des principales conséquences de la révolution technologique que le Canada ainsi que les autres pays industrialisés connaissent actuellement est la détérioration des barrières traditionnelles - notamment les distinctions interprovincial vs intraprovincial et télécommunicateur vs câblodistributeur - qui disparaissent les unes après les autres;
2. le système de réglementation nous a bien servi jusqu'ici, mais il ne pourra pas, dans sa forme actuelle, suffire devant les progrès remarquables qui se font dans le domaine des télécommunications; les conséquences seront ressenties non seulement sur le plan industriel, mais aussi par le peuple canadien;
3. les objectifs fondamentaux de la politique de réglementation en matière de télécommunications et de radiodiffusion doivent faire l'objet d'un examen et d'une révision, menés de préférence conjointement par les deux paliers de gouvernement;
4. les provinces ne peuvent pas être exclues du processus de révision du système de réglementation, car elles ont à défendre en toute légitimité non seulement leurs intérêts en la matière, mais aussi une compétence législative sur certains aspects; et
5. un mécanisme mixte fédéral-provincial de réglementation est essentiel au bon développement des télécommunications et de l'industrie des télécommunications au Canada.

Chacun de ces thèmes est traité individuellement dans la partie III (b), et, finalement les auteurs proposent certains éléments dont il faudrait tenir compte dans l'élaboration d'un modèle de réglementation basé sur la collaboration.

L'annexe A présente un tableau qui expose les faits marquants et résume les positions adoptées dans le contexte du gouvernement fédéral, des relations fédérales-provinciales, des gouvernements provinciaux et des relations interprovinciales, du CRTC et des tribunaux.

HISTORIQUEIntroduction

Jusqu'aux années 70, la question de la compétence dans le domaine des télécommunications semblait assez claire. En vertu de quelques arrêts clés, la réglementation de la radiodiffusion avait apparemment été assignée exclusivement à la compétence du gouvernement fédéral et au moins deux des principaux télécommunicateurs, Bell Canada et B.C. Tel, étaient (et sont encore) réglementés par le gouvernement fédéral, soit par le caprice d'une incorporation fédérale, soit par le recours au pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral. Les principaux télécommunicateurs des sept provinces étaient (et sont encore) réglementés par les gouvernements provinciaux ou leurs organismes. Cependant, à la fin des années 60, les communications ont commencé à prendre de l'ampleur et les provinces ont manifesté un plus grand intérêt non seulement dans la conservation de leur pouvoir mais aussi, dans la mesure du possible, dans son extension, notamment en ce qui concernait des questions d'intérêt provincial. Dans les années suivantes, le milieu fédéral-provincial a été le théâtre de nombreuses activités, dont certaines ont été positives, d'autres moins.

Plusieurs études chronologiques ont été faites pour essayer de clarifier le cours des événements. Cependant, les activités se sont déroulées sur tant de fronts en même temps, exerçant toutes une influence sur l'interaction fédérale-provinciale d'une année à l'autre, qu'on a jugé, aux fins de la présente étude, que la façon la plus simple d'exposer la situation serait sous forme de tableau (voir l'annexe A). Inutile de dire que toutes les activités de chaque gouvernement, organisme et tribunal ne figurent pas au tableau. Celui-ci montre plutôt les activités mentionnées à plusieurs reprises dans les écrits étudiés. Lorsqu'une activité est relevée, cela signifie qu'elle a eu des répercussions manifestes et qu'il serait bon de l'inclure dans le tableau.

ANALYSE D'ÉCRITS PUBLIÉS DEPUIS 1980Introduction

La présente étude n'examine que les écrits publiés depuis 1980. Outre les documents et les articles proposés ou fournis par la Direction des relations fédérales-provinciales du ministère des Communications, les sources d'information proviennent d'un répertoire général et du Index to Canadian Legal Periodical Literature. Les mots clés utilisés pour mener ces recherches sont : câble, communications, télécommunications, constitution, télévision, téléphone, réglementation, fédéral-provincial, interprovincial, industrie, radio et radio-diffusion. Des recherches menées à partir de thèmes aussi généraux peuvent mener à des articles qui, à la lecture, se révèlent peu utiles. En pareil cas, l'article n'a pas fait l'objet d'un long résumé mais figure dans la bibliographie.

Il vaut peut-être la peine de mentionner que l'Institut de recherches politiques prépare une nouvelle collection d'essais sur la question qui devrait être publiée à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. La version provisoire de l'un des articles est résumée plus loin (voir Woodrow, "Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Regulation in Canada").

Synthèse générale

La présente section fait la synthèse des thèmes qui reviennent dans plusieurs des articles et documents et qui seront analysés dans la Partie III(c).

En effet, plusieurs thèmes se retrouvent dans presque tous les écrits sérieux publiés dans le domaine des télécommunications au cours des dernières années. Aux fins de la présente étude, ils peuvent être résumés comme suit :

1. une des principales conséquences de la révolution technologique que le Canada ainsi que les autres pays industrialisés connaissent actuellement est la détérioration des barrières traditionnelles - notamment les distinctions interprovincial vs intraprovincial et télécommunicateur vs câblodistributeur - qui disparaissent les unes après les autres;
2. le système de réglementation nous a bien servi jusqu'ici, mais il ne pourra pas, dans sa forme actuelle, suffire devant les progrès remarquables qui se font dans le domaine des télécommunications; les conséquences seront ressenties non seulement sur le plan industriel, mais aussi par le peuple canadien;
3. les objectifs fondamentaux de la politique de réglementation en matière de télécommunications et de radiodiffusion doivent faire l'objet d'un examen et d'une révision, menés de préférence conjointement par les deux paliers de gouvernement;
4. les provinces ne peuvent pas être exclues du processus de révision du système de réglementation, car elles ont à défendre en toute légitimité non seulement leurs intérêts en la matière, mais aussi une compétence législative sur certains aspects; et
5. un mécanisme mixte fédéral-provincial de réglementation est essentiel au bon développement des télécommunications et de l'industrie des télécommunications au Canada.

Chacun de ces thèmes sera traité individuellement; suivront ensuite des suggestions concernant l'établissement d'un mécanisme conjoint.

1. Détérioration des limites

Presque sans exception, les auteurs reconnaissent la difficulté croissante d'essayer de déterminer les "limites" qui pourraient faciliter les discussions sur le partage des compétences. Les télécommunicateurs ne peuvent plus nécessairement être considérés comme des entités "provinciales" simplement parce qu'ils ont été incorporés dans une province, pas plus qu'ils ne peuvent être considérés comme les seuls véhicules assurant des services de communications dans tout le Canada - en effet, les réseaux de câblodistribution et d'informatique leur font sérieusement concurrence ou pourraient le faire. Où faut-il tirer la ligne de démarcation entre le contenu de la radiodiffusion des points de vue de

la publicité, de la télévision éducative et de la censure des films, et le contenu qui se rapporte au "système intégré simple de radiodiffusion"? Par contre, les progrès technologiques ont également permis de définir clairement les systèmes de télévision en circuit fermé. S'ils se trouvent à l'intérieur des limites géographiques d'une province, devraient-ils automatiquement relever de la compétence de la province?

2. Un statu quo inacceptable

Le système actuel de réglementation s'est développé malgré, plutôt qu'à cause, d'une définition claire des compétences. De fait, beaucoup d'auteurs soutiennent que la constitution n'est pas la seule à avoir mal précisé les rôles dans ce domaine, mais aussi les gouvernements qui ont négligé de réglementer nombre de secteurs. Si les gouvernements continuent d'ignorer la situation, une politique finira par être élaborée peu à peu par des organismes de réglementation qui, selon beaucoup d'études dans le domaine, n'ont pas, essentiellement, de compte à rendre au peuple canadien. (Voir Simeon)

3. Participation provinciale

Comme il a déjà été mentionné, les frontières dans le domaine des télécommunications sont trop vagues pour que l'on envisage sérieusement d'accorder au gouvernement fédéral compétence exclusive sur tout le secteur, toute aussi souhaitable que cette solution puisse paraître aux observateurs objectifs et à certains représentants de l'industrie. Les provinces n'abandonneront pas leurs intérêts en matière de télécommunications, et même le secteur de la radiodiffusion et la plupart des avocats et spécialistes des sciences politiques s'entendent pour dire que si la question devait être soulevée directement devant les tribunaux (ce qui, au fait, ne s'est pas encore produit), il en résulterait vraisemblablement un partage interprovincial et intraprovincial des pouvoirs qui serait inadmissible à toutes fins pratiques.

4. Examen de la politique

Nombre d'auteurs jugent sévèrement les gouvernements et leur reprochent de tant tarder à établir une politique touchant les télécommunications et la radiodiffusion. Ils déplorent que les objectifs énoncés dans le Projet de loi sur les télécommunications, qui, à quatre reprises, est resté en plan au feuilleton de la Chambre, sont inadéquats et s'avèrent inutiles pour l'organisme qui est censé les mettre en oeuvre. A leur avis, il est nécessaire que le gouvernement fasse connaître sa position à l'égard de questions comme la concurrence, l'interfinancement et l'accessibilité, au lieu de s'attarder à des déclarations inoffensives sur la souveraineté culturelle pendant que le public réclame une plus grande liberté de choix. Plusieurs auteurs insistent sur l'importance non seulement d'élaborer des directives plus concrètes en matière de politique mais aussi de les élaborer conjointement avec les gouvernements provinciaux puisqu'ils sont en mesure d'exercer une influence sur la politique nationale par des interventions légitimes dans le domaine provincial.

5. Besoin d'un mécanisme mixte

Toutes les questions soulevées précédemment ont amené la plupart des auteurs consultés à exposer la nécessité d'établir une certaine forme de réglementation fondée sur une collaboration entre les deux niveaux de gouvernement dans le domaine des télécommunications. Certains ont décrit en détail la formule éventuelle de cette réglementation, d'autres un peu moins; mais tous sont unanimes à penser que c'est là la solution de l'avenir. Inutile de dire que les problèmes surgissent lorsqu'il s'agit de doser la participation fédérale-provinciale à la réglementation conjointe de questions nationales.

Vers l'établissement d'une réglementation fondée sur la collaboration

- A. Amendement constitutionnel - Il serait certes préférable de ne pas avoir à amender la constitution, puisque ce processus a toujours été très long (bien que la nouvelle formule d'amendement apportera peut-être des améliorations à cet égard). Cependant, si cela s'impose, la plupart des auteurs qui acceptent de se prononcer sur la question proposent simplement de clarifier et de concrétiser ce qui est considéré comme le statu quo, c'est-à-dire le partage des pouvoirs interprovinciaux et intraprovinciaux, en déléguant au moins les aspects interprovinciaux, et dans certains cas les aspects intraprovinciaux, au mécanisme mixte de réglementation.
- B. Législation - Puisque les auteurs reconnaissent en général que les aspects interprovinciaux des télécommunications sont de nature fédérale, la législation qui déléguerait le pouvoir en la matière devrait être fédérale. A noter, cependant, que plusieurs auteurs ont proposé que la législation comprenne un ensemble d'objectifs de politique nationale des télécommunications établis en collaboration avec les provinces.
- C. Responsabilités - Il faudrait déterminer l'étendue des responsabilités du mécanisme mixte. Si elles se limitent aux questions réglementées actuellement par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), Télécom Canada et les questions intraprovinciales demeurerait exclues. Cependant, il reste à voir si les provinces accepteraient que le nouveau mécanisme réglemente des domaines qui relèvent actuellement de la compétence exclusive d'organismes provinciaux. Schultz, parmi d'autres, a proposé que les provinces continuent de réglementer les tarifs et services intraprovinciaux, mais compte tenu de la détérioration des barrières mentionnées, cela pourrait présenter des dangers à moins que les provinces et leurs organismes n'acceptent d'être régis par les mêmes principes que ceux énoncés dans la législation établissant le mécanisme mixte.
- D. Appels et directives en matière de politique - Les opinions des auteurs sont partagées en ce qui concerne la meilleure méthode d'appel. Certains invoquent des arguments convaincants contre les appels au Cabinet, alléguant que ceux-ci tendent à annihiler tout le processus d'audience et que si des directives appropriées étaient données à l'organisme dès le départ, ils ne seraient pas nécessaires. De plus, ils prêtent le flanc à

l'injustice en ce sens qu'ils favorisent ceux qui ont l'argent et le temps nécessaires pour exercer des pressions auprès des politiciens. Les avocats sont d'avis qu'il serait suffisant de recourir aux droits ordinaires d'examen judiciaire en vertu de la Loi sur la Cour fédérale. Une nouvelle solution a été proposée, à savoir que le mécanisme mixte relève d'une Commission d'enquête parlementaire, de sorte que les appels pourraient être interjetés auprès de la Commission. La question des directives en matière de politique a été traitée ci-dessus; quant aux directives qu'il faudrait ajouter à celles énoncées dans la législation applicable, elles pourraient être établies par le gouvernement fédéral à la suite d'une consultation obligatoire avec les provinces.

- E. Membres - Sans doute un des concepts les plus intrigants concernant les membres participant au mécanisme mixte de réglementation est proposé par Schultz dans son article intitulé "Partners in a Game Without Masters" (voir le résumé ci-joint). A son avis, la majorité des membres devrait provenir des organismes provinciaux de réglementation (par exemple, dix membres provinciaux et cinq membres fédéraux), mais le comité mixte fonctionnerait par groupes plus petits où les provinces auraient toujours un représentant de plus que le gouvernement fédéral. Par exemple, si deux provinces devaient traiter une question particulière, une équipe de trois représentants serait établie : deux représentants provinciaux et un représentant fédéral. Des groupes plus nombreux seraient constitués pour étudier les questions touchant un plus grand nombre de provinces. Schultz est d'avis qu'une telle organisation serait vraisemblablement plus acceptable qu'une autre où les participants fédéraux seraient toujours plus nombreux, et que les intérêts de chaque province sont si divergents que les représentants fédéraux n'auraient normalement pas de difficulté à influencer un membre provincial.

Le moins que l'on en puisse dire, c'est que la perspective d'entente avec les provinces pour établir un mécanisme mixte de réglementation, compte tenu notamment du climat de méfiance qui règne actuellement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, est quelque peu intimidante. Néanmoins, l'opinion des sources informées nous porte à croire que si un effort n'est pas consenti sous peu à cet égard, l'ensemble de la société canadienne en subira les conséquences.

Résumés et analyses

Brait, Richard A. "The Constitutional Jurisdiction to Regulate the Provision of Telephone Services in Canada". Ottawa Law Review. Vol. 13, 1981, pp. 53-94.

L'auteur de ce document donne un avis juridique sur l'étendue de la compétence en matière de réglementation des services téléphoniques aux niveaux fédéral et provincial, et soutient qu'une certaine forme de réglementation conjointe par les gouvernements fédéral et provinciaux est la solution qui convient aussi bien des points de vue juridique que pratique.¹ (p. 54) Il est important de noter dès le départ que l'auteur donne une définition des services téléphoniques restreinte essentiellement aux services des télécommunicateurs, excluant ainsi des questions comme la radiodiffusion.

L'auteur donne des renseignements de base utiles décrivant la structure actuelle de l'industrie et son système "une compagnie - un organisme de réglementation"² (p. 57) :

Chaque organisme de réglementation prétend réglementer l'ensemble des tarifs que doivent payer les clients de la compagnie. (Note) En fait, la réglementation a une étendue beaucoup plus grande. Les organismes de réglementation ont généralement les pouvoirs de superviser et de contrôler les décisions importantes de gestion, y compris, par exemple, l'approbation des principales dépenses de construction, des émissions d'actions ou d'obligations et d'autres méthodes de financement, de la prolongation ou de l'abolition d'un service dans une zone géographique et de tous les contrats concernant l'interconnexion d'installations à celles d'autres compagnies.³ (p. 57) (traduction)

Brait note avec intérêt que la compétence des organismes provinciaux de réglementation sur les aspects interprovinciaux de leurs compagnies respectives n'a jamais été contestée devant les tribunaux, même si l'occasion s'en est présentée au cours des années. Si la question était soulevée devant les tribunaux, il pourrait en résulter une réglementation à deux niveaux des compagnies. Cela signifierait que chaque compagnie serait réglementée par deux organismes : l'un fédéral, responsable des tarifs interprovinciaux; l'autre provincial, responsable des tarifs locaux ou intraprovinciaux. (p. 59) Les arguments constitutionnels que l'auteur invoque pour en arriver à cette conclusion s'appuient sur de solides précédents.

Se fondant sur l'expérience américaine, l'auteur ne préconise pas une réglementation à deux niveaux de l'industrie des télécommunications. Cependant, il semble indiquer que la compétence des provinces dans ce domaine pourrait être mise au défi dans un proche avenir :

Il est clair selon la décision (du CRTC) concernant le CN-CP que les gouvernements provinciaux, et vraisemblablement leurs organismes de réglementation, sont bien moins disposés à permettre qu'une concurrence

s'établisse avec leurs compagnies réglementées. Sachant que l'organisme fédéral de réglementation est plus sympathique à leur cause, les requérants auprès des conseils provinciaux seront plus portés à contester leur compétence constitutionnelle.⁵ (p. 61) (traduction)

En ce qui concerne le pouvoir constitutionnel de réglementation, l'auteur note qu'à certains égards, il existe déjà une certaine concurrence dans le domaine des télécommunications :

D'un certain point de vue et pour un certain motif, la réglementation du contenu des émissions de télévision relève de la compétence fédérale dans le cadre de la réglementation d'une entreprise de raccordement. D'un autre point de vue et pour un autre motif, la réglementation du contenu des émissions relève de la compétence provinciale dans le cadre de la réglementation des affaires locales. Dans l'arrêt Kellogg, la réglementation provinciale (concernant la publicité) a été autorisée parce qu'elle n'entraîne en conflit avec aucun règlement fédéral. Cependant, s'il y avait eu conflit, l'application de la doctrine de souveraineté fédérale aurait fait primer la réglementation fédérale.⁶ (p. 70) (traduction)

Brait résume l'état actuel de la constitution de la façon suivante :

...il semble qu'aujourd'hui, l'industrie canadienne du téléphone soit structurée de manière que les grandes préoccupations locales concernant la qualité du service, les tarifs et d'autres questions puissent être exprimées au moyen de la réglementation provinciale. Parallèlement, les questions qui nécessitent une coordination nationale, ou du moins interprovinciale, peuvent être administrées par l'organisme fédéral de réglementation. Il existe certes des secteurs concurrentiels qui pourraient être sujets aux conflits. Cela est inévitable dans un système fédéral, et il faut supposer, comme dans l'affaire du Montreal Street Railway, que les organismes de réglementation visés collaboreront dans l'intérêt de leur sphère de compétence respective.⁷ (p. 81) (traduction)

L'auteur fait ensuite de grandes réserves sur cette conclusion. A son avis, le changement technologique brouillera vraisemblablement les limites entre des services auparavant distincts.⁸ (p. 81) Par exemple, si une plus grande concurrence est permise dans la fourniture de différents types de terminaux et la prestation de services de transmission de données, il deviendra de plus en plus nécessaire de réglementer la compagnie de téléphone tant du point de vue des aspects locaux que du raccordement pour contrôler efficacement les deux.⁹ (p. 82) L'auteur mentionne également de nombreux progrès dans les domaines du virement de fonds électronique, du courrier et de l'édition électroniques et de la télécommande d'installations et de machines, progrès qui ont des répercussions nationales, non seulement sur les aspects technologiques du réseau de télécommunications, mais aussi sur les affaires et le commerce. Ces changements feront sans doute ressortir davantage le besoin d'une réglementation et d'une coordination nationales de tous les aspects du réseau de télécommunications¹⁰ (p. 83) et mèneront à l'augmentation "inévitabile" du pouvoir fédéral et à une érosion graduelle de la sphère de compétence provinciale.

Reconnaissant l'importance de la participation provinciale dans la réglementation de ce domaine, peu importantes les responsabilités constitutionnelles qui entrent en jeu actuellement, l'auteur propose que la responsabilité de la réglementation des aspects interprovinciaux des télécommunications soit déléguée à un organisme interprovincial de réglementation. Il signale qu'une telle proposition a déjà été faite par le président de Bell Canada, monsieur Jean de Grandpré, dans un discours prononcé en avril 1980. M. de Grandpré avait alors proposé que les questions de nature interprovinciale, comme les tarifs et le partage des recettes au titre de l'échange de trafic, relèvent de la compétence d'un comité interprovincial. Celui-ci pourrait être composé d'organismes provinciaux de réglementation représentant les cinq régions du Canada, avec ou sans représentants fédéraux.¹¹ (p. 90). Brait ne précise pas si des représentants fédéraux devraient siéger à pareil comité. Il mentionne qu'il suffirait au gouvernement fédéral de nommer des représentants d'organismes provinciaux de réglementation au comité fédéral proposé.¹² (p. 92) Cependant, en résumant sa proposition, il ajoute que la principale recommandation de son document est que l'organisme national de réglementation soit composé de représentants de chacune des provinces.¹³ (p. 94) Quoi qu'il en soit, la proposition n'est pas suffisamment détaillée pour que l'on puisse la critiquer sérieusement.

Buchan, Robert J. et Johnston, C. Christopher, "Telecommunications Regulation and the Constitution: A Lawyer's Perspective" dans Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution. (Montréal : l'Institut de recherches politiques). 1982, pp. 115-166.

Ce document vise à analyser, du point de vue d'un avocat, les propositions fédérales et provinciales de réglementation des services et des installations de télécommunications au Canada, qui ont été soumises aux premiers ministres à l'occasion de la Conférence sur la constitution tenue en septembre 1980.¹ (p. 117) Bien que ces propositions touchaient également la radiodiffusion, les auteurs établissent clairement, d'entrée de jeu, qu'ils traiteront seulement des aspects autres que la radiodiffusion, à savoir les répercussions des propositions sur les activités des compagnies de téléphone et sur leurs concurrents actuels ou les autres compagnies susceptibles de leur faire concurrence dans un avenir prévisible.² (p. 118)

Il est mentionné que les tribunaux ont eu plusieurs occasions de régler divers aspects de la radiodiffusion, mais qu'il existe très peu de jurisprudence sur les autres aspects des télécommunications. Les auteurs sont d'avis qu'il est très significatif que la question de la compétence dans ce domaine n'a jamais été soulevée devant les tribunaux. Buchan et Johnston vont même jusqu'à croire :

qu'un tribunal qui serait obligé d'examiner la question serait en faveur soit

- a. d'une compétence fédérale exclusive sur tous les services de télécommunications et les installations utilisées pour les fournir...

soit, plus vraisemblablement,

b. d'un régime "à deux niveaux" de compétence divisée.³ (p. 120)

Les auteurs estiment qu'aucun de ces modèles ne contribuerait nécessairement au développement d'une industrie des télécommunications aussi efficace et bien réglementée que l'industrie actuelle⁴ (p. 120), et au lieu des transferts officiels de compétence, ils préféreraient l'établissement de mécanismes de consultation et de collaboration entre les organismes compétents des deux paliers de gouvernement.⁵ (p. 121) Leur proposition concernant précisément ce mécanisme est examinée plus loin.

Une partie du document est consacrée aux activités actuelles des télécommunicateurs au Canada, et il est fait mention de l'utilisation par les télécommunicateurs des radiocommunications et de la transmission par satellite, ainsi que de l'interconnexion avec les ordinateurs pour fournir des services numériques de transmission de données à haute vitesse. Les auteurs fournissent ensuite :

- a. une description des droits de propriété actuels de chacune des dix compagnies membres du RTT* et de leur organisme de réglementation;
- b. un aperçu historique des événements qui, depuis la Confédération, expliquent la situation actuelle en matière de réglementation;
- c. un exposé de la constitutionnalité de la réglementation actuelle du domaine des télécommunications; et
- d. un résumé des débats fédéraux-provinciaux sur les questions de compétence depuis le début des années 70.

Pour analyser les propositions de 1980, les auteurs établissent les critères suivants :

1. Les propositions reflètent-elles bien le principe fondamental qui sous-tend les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est-à-dire tiennent-elles compte équitablement des intérêts des deux niveaux de gouvernement dans un système fédéral?
2. Les pouvoirs délégués sont-ils suffisamment complets dans chaque cas pour que chaque niveau de gouvernement puisse réglementer toute sa sphère de compétence?
3. Les sphères de compétence respectives sont-elles suffisamment bien définies pour qu'il n'y ait pas de recoupement ni de conflit dans la réglementation?
4. Les propositions mèneront-elles vraisemblablement à une réglementation cohérente, juste et efficace au profit de tous les groupes intéressés?⁶ (p. 138-139)

* Réseau téléphonique transcanadien (RTT), appelé Télécom Canada depuis 1983.

Après avoir analysé les deux propositions en fonction de chacun des critères ci-dessus, les auteurs concluent qu'aucune d'elles n'est satisfaisante. Cependant, la proposition fédérale, modifiée dans le document de travail du 15 août 1980, se rapproche beaucoup plus de ces critères que la proposition provisoire provinciale.⁷ (p. 151)

Buchan et Johnston recommandent un réarrangement de la compétence en matière de réglementation qui prévoirait tant des pouvoirs distincts que des pouvoirs partagés.⁸ (p. 152) Leur proposition comprend l'établissement d'un nouveau comité de réglementation ayant des pouvoirs semblables à ceux prévus dans la proposition fédérale (1980) et composé de membres capables de refléter les intérêts des deux paliers de gouvernement dans le domaine des télécommunications nationales.⁹ (p. 154) Leur proposition est détaillée de la manière suivante (p. 12-13) :

PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Type - Comité mixte de réglementation (aucun amendement constitutionnel).

Législation

- ° fédérale
- ° doit comprendre un ensemble d'objectifs de politique nationale des télécommunications, de préférence approuvés par les deux niveaux de gouvernement

Responsabilités

- ° Approuver les tarifs des services reliant deux ou plusieurs provinces.
- ° Approuver les ententes de raccordement entre des systèmes reliant deux ou plusieurs provinces.
- ° Réglementer de nouveaux concurrents offrant des services au-delà d'une seule province.
- ° Réglementer l'interconnexion de matériel terminal d'adressage de réseaux.
- ° Établir un système uniforme d'établissement des prix de revient et de comptabilité.
- ° Former un comité mixte de représentants du CN-CP, de Télésat et de Téléglobe.
- ° Déléguer aux provinces la réglementation des tarifs et services intraprovinciaux.

Appels et directives en matière de politique

- ° Mécanisme d'examen interne assuré par tout le comité comme dans le cas du CRTC et de la Commission canadienne des transports; critères semblables d'examen.
- ° Droits normaux de révision judiciaire en vertu de la Loi sur la Cour fédérale.
- ° Aucun appel au Cabinet.
- ° Directives en matière de politique établies à la suite de la consultation nécessaire avec les provinces et le public.

Membres

- ° Neuf membres, dont six seraient des présidents ou vice-présidents d'organismes provinciaux qui siègeraient aux deux comités. Ils seraient membres à temps partiel.
- ° Les trois représentants fédéraux seraient membres à plein temps, et l'un d'eux serait président.

Janisch, Hudson et Irwin, Manley. "Information Technology and Public Policy: Regulatory Implications for Canada". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 20, 1982, pp. 610-641.

Ce document constitue une excellente compilation des facteurs influant sur l'établissement de politiques dans le domaine des télécommunications. Bien qu'une bonne partie de l'information fournie dans ce document se retrouve ailleurs et qu'elle n'apporte rien de nouveau (elle ne sera donc pas répétée ici), les complexités et les tensions qui caractérisent la réglementation des télécommunications y sont résumées de façon claire et simple. Le document pourrait donc s'avérer une source précieuse de citations pour des discours ou des énoncés de politique.

Par ailleurs, les auteurs portent certains jugements peu positifs sur les activités du gouvernement à l'égard de l'élaboration d'une politique dans ce domaine :

...le gouvernement ne s'est pas montré très apte à s'attaquer aux questions pressantes touchant la technologie de l'information. La discussion de politique s'en tient à de grandes généralités et semble plus influencée par la vision cauchemardesque d'une élite nationaliste que par la vision optimiste du milieu des affaires et de la plupart des Canadiens. Dans une période de prétention politique, le pragmatisme technologique sera toujours gagnant. Ainsi, ironiquement, ceux qui dénoncent le plus le déterminisme technologique sont également ceux qui lui ouvrent les portes.¹ (p. 623)
(traduction)

Les auteurs abordent également la question de la déréglementation et concluent qu'une élimination totale de la réglementation des services publics dans le domaine des télécommunications est invraisemblable au Canada parce que cet État, notamment au niveau fédéral, n'a jamais réglementé les télécommunications simplement par souci d'éviter les dangers du pouvoir monopolistique. La réglementation économique a toujours été inextricablement liée à des préoccupations d'ordre social et politique et au partage des compétences.² (p. 632)

Les auteurs prévoient donc une solution de compromis dans ce domaine, à savoir :

une solution qui préserve un important secteur monopolistique axé sur les installations locales de distribution des compagnies de téléphone

existantes. Un certain degré de concurrence soumis à des règles fondées sur la réglementation (concernant par exemple la répartition des coûts ou l'établissement de filiales distinctes) sera toléré ou peut-être même encouragé dans d'autres secteurs.³ (p. 637) (traduction)

Les auteurs envisagent avec beaucoup de circonspection cette perspective, comme ils l'indiquent dans une dernière mise en garde :

le grand danger que pose la solution de compromis à l'important changement technologique est que le Canada se retrouvera pris entre deux feux, la réglementation d'une part, le marché d'autre part, et d'un côté comme de l'autre il finira par en subir tous les inconvénients sans en tirer aucun avantage.⁴ (p. 641) (traduction)

Il est regrettable que Janisch et Irwin n'offrent aucune solution pour nous sortir du dilemme. Ils parlent des répercussions constitutionnelles de la révolution technologique dans ce domaine, mais seulement pour dire que l'exclusivité est une notion maintenant peu réaliste. Encore là, aucune autre solution concrète n'est proposée. Néanmoins, comme il a été dit, le document peut s'avérer fort utile parce qu'il expose d'une manière vivante les dilemmes que la réglementation pose actuellement.

Kane, T. Gregory. "Breaking an Impasse: A Joint Panel Proposal for Telecommunications Regulation" dans Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution. (Montréal : L'Institut de recherches politiques) 1982, pp. 225-246.

Contrairement aux autres textes du même recueil, cet article ne s'attarde pas à analyser la structure actuelle et les racines historiques de la réglementation des télécommunications. Kane reconnaît que ces questions sont traitées dans les trois autres textes et se borne à décrire la réglementation des télécommunications au Canada comme une mosaïque qui défie toute explication logique¹ (p. 227). Il passe ensuite aux propositions visant à briser l'impasse dans laquelle ont abouti les négociations fédérales-provinciales sur l'avenir et l'orientation des télécommunications au Canada.² (p. 228)

L'auteur parle de la proposition faite en 1980 par le gouvernement fédéral visant l'établissement d'un nouveau comité mixte de réglementation, puis l'écarte assez rapidement. Selon Kane, les principaux défauts de la proposition sont les suivants : a) le comité devrait être créé en vertu d'une législation fédérale qui en ferait inévitablement une entité fédérale possédant éventuellement une influence provinciale³ (p. 229) et b) peut-être plus important, tous les organismes de réglementation existants, tant fédéraux que provinciaux, devraient abandonner une partie de leur pouvoir à ce nouveau comité.⁴ (p. 229)

Kane décrit alors le défi comme suit :

établir une nouvelle responsabilité en matière d'ordonnance ou de réglementation en vertu de laquelle les parties n'auront à abandonner aucun pouvoir.⁵ (p. 229)

Il propose l'établissement d'un comité mixte, décrit comme suit (pp 12-13) :

PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE
DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Type - comité mixte

Législation

- ° pas nécessaire
- ° utiliser une entente fédérale-provinciale officielle comprenant les organismes de réglementation visés

Responsabilités

- ° Pouvoir de faire des recommandations seulement aux organismes fédéraux et provinciaux de réglementation existants qui devront prendre la décision et la mettre en oeuvre.
- ° Aborder les questions qu'il a été convenu d'examiner et qui, à dessein ou par ricochet, touchent deux ou plusieurs domaines de compétence où un pouvoir de réglementation est exercé à l'égard des télécommunications. Cela comprend l'interconnexion de systèmes, le raccordement de terminaux, la perception des recettes connexes, les principes de réglementation, les méthodes d'établissement des prix de revient et les domaines où la compétence est contestée.

Appels et directives en matière de politique

- ° Les appels seraient interjetés contre les décisions des organismes de réglementation participants.

Membres

- ° Le nombre de représentants siégeant à un comité particulier dépendrait du nombre d'organismes de réglementation visés; plusieurs autorités pourraient convenir d'envoyer un même représentant.
- ° Un organisme de réglementation ferait fonction d'organisme "hôte" pour chaque audience particulière.

Note de l'auteur

Kane prétend que l'avantage de cette proposition est qu'aucune des parties participant actuellement à la réglementation des télécommunications ne perdrait de ses responsabilités actuelles. Cependant, il semble que la proposition repose sur un mécanisme plutôt lourd et qu'elle n'exclut pas la possibilité que des décisions contradictoires soient prises par divers organismes de réglementation puisqu'aucun d'eux ne serait lié par les recommandations du comité. En outre, Schultz allèguerait sûrement que puisque le processus serait établi en vertu d'une entente administrative, l'élément de responsabilité ferait défaut, comme c'est le cas du système de collaboration ou de négociation établi par l'entremise de conférences fédérales-provinciales.

Enfin, même si on évitait un changement législatif, il est clair que le processus de négociation demeurerait long et vraisemblablement difficile pour établir les modalités de l'entente administrative.

Lesser, Barry. "The Implications of the Federal and Provincial Proposals for Regulating Telecommunications: An Economist's Perspective" dans Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution. (Montréal : L'Institut de recherches politiques). 1982, pp. 167-224.

Ce document fournit une analyse économique de diverses possibilités de partage des compétences dans le domaine des télécommunications. Comme dans les autres articles de ce recueil, la question de la radiodiffusion est exclue de la discussion.

L'auteur commence en décrivant :

- a) les recettes et les dépenses des principales compagnies de téléphone, des télécommunicateurs nationaux et de l'industrie de la câblodistribution pour illustrer leur importance économique dans la société canadienne;
- b) la proposition faite par le gouvernement fédéral en septembre 1980; et
- c) le projet "Best Efforts" des provinces (1980).

Il établit ensuite un cadre d'analyse économique de ces propositions qui détermine dans la mesure du possible, étant donné le peu de détails obtenus, les frais organisationnels dans chaque cas.

L'auteur identifie quatre types ou catégories de frais organisationnels :

1. Frais administratifs : les dépenses, à chaque niveau de gouvernement, de formation et d'entretien des organismes gouvernementaux;
2. Frais de coordination : les coûts se rapportant à la coordination des activités intergouvernementales;
3. Frais d'information : les coûts liés aux activités des citoyens visant à mieux faire connaître aux gouvernements leurs préférences de manière à obtenir un ensemble de politiques publiques qui se rapproche davantage de leurs aspirations;
4. Frais de mobilité : les frais liés au déménagement d'une juridiction à une autre, là encore pour obtenir un ensemble de politiques publiques se rapprochant davantage de leurs aspirations.¹ (p. 177)

En appliquant ce cadre, l'auteur conclut qu'entre la proposition fédérale et la proposition provinciale, la première est de toute évidence la plus centralisée et représente donc une solution moins coûteuse que la proposition

des provinces.² (p. 190) Cependant, il s'empresse d'ajouter que les coûts ne constituent évidemment pas le seul facteur dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit de bien répartir les responsabilités. D'autres facteurs qui doivent être et qui sont considérés de très près sont :

- a) les préférences des politiciens (et des fonctionnaires) des deux paliers de gouvernement;
- b) le coût d'une nouvelle répartition des compétences;
- c) le fait que les politiques qui seront vraisemblablement mises en oeuvre par chacun des niveaux de gouvernement, si la responsabilité leur en est dévolue, peuvent influencer sur les coûts organisationnels; et
- d) les répercussions du changement technologique dans le domaine des télécommunications sur les coûts organisationnels.³ (p. 90)

Après avoir pris en considération tous ces facteurs, l'auteur en arrive à plusieurs conclusions intéressantes concernant les propositions fédérales et provinciales de 1980. Ces conclusions, énumérées aux pages 201 et 202, sont trop longues pour qu'on les cite dans le présent résumé. L'auteur précise que :

fondamentalement, la proposition des provinces ne tient pas suffisamment compte des coûts, tandis que la proposition fédérale ne tient pas suffisamment compte des préférences des politiciens provinciaux. Il faut trouver une solution de compromis pour essayer de tenir compte des préférences provinciales sans sacrifier injustement l'avantage financier d'une assignation fédérale.⁴ (p. 202) (traduction)

Avant de préciser cette solution de "compromis", Lesser soulève plusieurs questions de politique importantes qui, à son avis, doivent entrer en ligne de compte au moment d'établir tout nouveau mécanisme de réglementation. Ces questions sont les suivantes :

- ° la concurrence, y compris le nouveau matériel, le raccordement de terminaux et l'interconnexion;
- ° la participation étrangère aux télécommunications canadiennes, en ce qui concerne notamment la circulation transfrontière des données et la câblodistribution de la programmation des stations de télévision américaines;
- ° les niveaux et structures des tarifs (des télécommunicateurs), y compris l'interfinancement;
- ° les nouveaux services;
- ° les formes de réglementation⁵ (p. 202)

La proposition de Lesser, qui comporte l'établissement d'un comité mixte de politique (fédéral-provincial), est résumée de la façon suivante (pp 12-13) :

PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Type - comité mixte de politique (aucun amendement constitutionnel)

Législation

- ° Aucune indication mais probablement pas nécessaire.

Responsabilités

- ° Recommander une politique régissant les télécommunications intraprovinciales, interprovinciales et internationales, concernant notamment la "création de messages" et la redistribution des signaux d'émissions.
- ° Les recommandations devraient être ratifiées par les onze gouvernements, mais dans le cas des services interprovinciaux ou internationaux, la province pourrait seulement approuver ou rejeter, non pas changer, les recommandations.
- ° Le gouvernement fédéral aurait le pouvoir de promulguer des lois, qui seraient souveraines, concernant les services intraprovinciaux lorsque les politiques auraient été recommandées par le comité mixte de politique et qu'au moins les deux tiers des provinces auraient approuvé la recommandation.
- ° Le gouvernement fédéral aurait le pouvoir de promulguer des lois qui régiraient toutes les provinces où des services interprovinciaux ou internationaux sont fournis et où les lois incorporent les politiques recommandées par le comité mixte.
- ° Le gouvernement fédéral aurait une compétence exclusive à l'égard des aspects techniques de la gestion du spectre des fréquences radioélectriques, des aspects spatiaux des satellites de télécommunications et des télécommunications dans les domaines de l'aéronautique, de la défense, etc.

Appels et directives en matière de politique

- ° Voir "Responsabilités".

Membres

- ° Treize membres; un représentant de chaque province et trois représentants fédéraux.
- ° Le comité fonctionnerait suivant une simple règle de vote majoritaire.

Note de l'auteur

Il est peu probable que cette proposition soit examinée sérieusement par les provinces qui tiennent le plus à conserver des pouvoirs considérables sur la politique des télécommunications à l'intérieur de leurs frontières. On pense en particulier au Québec. Le manque de précision de la proposition pose également

certains problèmes. Par exemple, qu'entend-on exactement par "questions techniques" en ce qui concerne le spectre, les télécommunications spatiales, etc.? De toute évidence, les provinces voudront que certaines de ces questions soient clarifiées avant de négocier la proposition.

Murray, Catherine A. Managing Diversity: Federal-Provincial Collaboration and the Committee on Extension of Services to Northern and Remote Communities. (Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University). 1983, 173 pp.

Ce livre présente une étude de la Commission Therrien sur l'extension des services de radiodiffusion au Canada. Une partie importante de l'ouvrage est consacrée à des descriptions du contexte dans lequel la Commission a pris naissance, à la création de la Commission, à son mode de fonctionnement, ainsi qu'à son rapport et à l'accueil qui lui a été réservé. Aux fins de la présente étude, il suffit de résumer les conclusions de l'auteur sur l'efficacité de la collaboration fédérale-provinciale, et de ses chances de servir de modèle dans les activités futures de réglementation conjointe.

Selon Murray, les provinces estiment en général que le mécanisme de la Commission, bien qu'il soit l'apogée de la collaboration fédérale-provinciale en matière de réglementation, n'offre aucun moyen de pallier les conflits de compétence.¹ (p. 139) Elle conclut qu'il n'est pas suffisant pour la Commission d'être plus sensible aux besoins des régions ou d'inclure les provinces dans ses délibérations² (p. 139). Elle souligne également le besoin d'établir un pouvoir pour l'élaboration de directives applicables aux grandes questions de politique.³ (p. 139)

L'auteur estime que les mécanismes officiels de réglementation conjointe des télécommunicateurs ont été rejetés jusqu'ici parce qu'ils nécessitaient d'importants remaniements des compétences et une nouvelle législation. Elle poursuit donc avec l'affirmation suivante :

Puisque la division des pouvoirs reste la même, des modèles de collaboration en matière de réglementation doivent être utilisés à de rares occasions dans le cas d'enquêtes ayant pour objet de vastes questions de politique et visant les deux compétences, et où la volonté politique est présente. L'important est d'assurer une consultation fédérale-provinciale pour établir le mécanisme, définir son mandat, décider de sa composition et donner suite aux résultats de ses travaux.⁴ (p. 140) (traduction)

L'auteur insiste sur la question de volonté politique et signale que les provinces, du moins, ne croient pas que cette volonté existe au niveau fédéral, surtout depuis la réélection du gouvernement libéral en 1980. (Inutile de dire que cette situation pourrait changer à la suite des élections de 1984, puisque les chefs des deux principaux partis politiques semblent appuyer une plus grande collaboration avec les provinces et une meilleure reconnaissance des compétences et des intérêts légitimes des provinces.)

Murray ne va pas jusqu'à proposer un mécanisme tout à fait nouveau de réglementation conjointe; cependant, elle fait plusieurs suggestions pour améliorer la situation actuelle, comme sensibiliser davantage le CRTC aux

préoccupations des provinces, sans qu'il soit nécessaire de changer la loi existante :

- ° Le bureau du président pourrait être responsable en permanence des enquêtes des gouvernements provinciaux.
- ° Le conseil d'administration pourrait demander aux provinces de lui faire part de leurs observations, pour compléter les règlements publiés dans la Gazette du Canada.
- ° Des commissaires à temps partiel pourraient être chargés de communiquer annuellement avec le gouvernement de leurs provinces respectives.
- ° Les audiences pourraient continuer d'être décentralisées, et avoir lieu dans des endroits choisis de concert avec les représentants provinciaux.
- ° On pourrait confier au personnel responsable des programmes ou participant à des groupes de travail des responsabilités à l'égard de la politique provinciale qui s'ajouteraient à leurs responsabilités fonctionnelles. On estime que la question délicate des nuances de pouvoir appartient au domaine juridique; la négociation politique est l'apanage de la haute direction. Les agents régionaux pourraient participer davantage à la recherche et au développement en matière de politique.
- ° Le rassemblement de données et d'autres fonctions de recherche pourraient servir à établir des comparaisons interprovinciales ou interterritoriales et intraprovinciales. Les résultats devraient être rendus publics.⁵ (p. 148)

Enfin, on n'insistera jamais assez sur le fait que ces mesures sont provisoires :

En définitive, le rôle des provinces dans le processus de prise de décisions du Conseil ne peut être amélioré de façon significative qu'au moyen d'une réforme législative fondamentale qui donnerait le droit de vote aux commissaires à temps partiel, étendrait le pouvoir du Conseil pour qu'il puisse déléguer des représentants d'organismes provinciaux de réglementation et les inclure dans son organisation, ou conférerait aux provinces le pouvoir de nommer directement des représentants ou de ratifier des nominations au sein d'une Chambre haute révisée.⁶ (p. 148)
(traduction)

Saunders, R.P. "Broadcasting Policy - Regulatory Framework and Judicial Responsiveness" (commentaire sur l'affaire Shellbird). Revue du Barreau canadien. Vol. 60 (1982) (pp. 495-502).

Dans ce bref commentaire, Saunders se réfère à l'affaire Shellbird pour montrer que, dans un domaine en constante évolution, la législation qui établit un schéma de réglementation doit être suffisamment flexible pour permettre à un organisme administratif donné de s'adapter aux nouvelles technologies et de les

maîtriser, et que les tribunaux doivent tenir suffisamment compte de l'objet du schème pour éviter que l'organisme aussi bien que l'industrie "patauge" dans l'indécision et l'incertitude.¹ (p. 495)

L'auteur situe l'affaire de la façon suivante :

1. il expose les objectifs nationalistes de la politique de la radiodiffusion énoncée dans diverses lois et affirme que l'on n'a pas réussi à atteindre l'objectif de produire des émissions de télévision à caractère unique et véritablement canadiennes² (p. 496);
2. il précise que l'affaire Capital Cities a donné au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif (sous certaines réserves) de tout le domaine de la radiodiffusion au Canada, y compris les émissions de télévision par câble, et que l'affaire Dionne confirme cette assertion³ (p. 497); et
3. il signale les grands progrès réalisés dans le domaine de la radiodiffusion au cours des dernières années, notamment en ce qui concerné la technologie des satellites de radiodiffusion en direct.

Saunders rappelle les arguments invoqués pendant le procès à propos de la définition de "radiocommunication", à savoir notamment si un satellite constitue un "guide artificiel", critère nécessaire pour la définition de radiocommunications et, par conséquent, de la radiodiffusion. Le tribunal a établi qu'un satellite ne constitue pas un "guide artificiel" et que le signal transmis n'est donc pas radiodiffusé et ne relève pas de la compétence du CRTC. Saunders n'est certes pas d'accord.

L'auteur conclut que des décisions comme celles de l'affaire Shellbird, si elles demeurent valables, compromettront tout le système de radiodiffusion au Canada. En s'appuyant sur le rapport Therrien, il soutient très fermement que la radiodiffusion par satellite doit être soumise à un contrôle de réglementation par le gouvernement fédéral⁴ (p. 501) pour des raisons de culture, de réglementation et de développement.

Schultz, Richard. "Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System" dans Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution. (Montréal : l'Institut de recherches politiques). 1982, pp. 41-114.

Ce long article est sérieux et complet. Il décrit la situation actuelle de la réglementation des télécommunications au Canada, avec tous ses défauts mais aussi ses avantages. Schultz explique l'objet de son article de la façon suivante :

l'article repose sur la supposition que le système existant de réglementation des télécommunications devra être révisé parce qu'il est peu probable qu'il pourra tenir devant les conflits politiques des années 80. Si le système de réglementation ne réussit pas à surmonter ces conflits, la prestation des services de télécommunications risque certainement d'être compromise. (p. 44) (traduction)

Selon Schultz, il est important de noter que les décisionnaires ont confondu les politiques des télécommunications avec les politiques concernant l'utilisation des télécommunications. Il soutient assez énergiquement, en se référant aux représentants de l'industrie, que la politique des télécommunications ne devrait pas être élaborée en fonction du contenu, mais qu'elle devrait se limiter strictement à la gestion et au développement efficaces de la transmission de l'information. Il ajoute que l'industrie est d'avis que les conflits de compétence en matière de politique des télécommunications posent suffisamment de difficultés sans qu'on y ajoute des conflits à propos de l'utilisation des systèmes de télécommunications. (p. 85)

L'auteur aborde les questions suivantes de façon approfondie et assez objective :

Partie I - Genèse

- a. une description des principales forces technologiques et économiques, de leurs causes et des enjeux qui sont en grande partie à l'origine du débat intergouvernemental² (p. 44);
- b. une description des relations fédérales-provinciales en général depuis la Deuxième Guerre mondiale, une discussion de l'influence du gouvernement sur la société canadienne et des répercussions des objectifs qui entraînent des conflits intergouvernementaux et interprovinciaux, ainsi que des répercussions de ces conflits :

De nombreuses études ont fourni des exemples de politiques et de mesures établies par des gouvernements provinciaux, parfois avec l'aide et l'encouragement du gouvernement fédéral notons bien, qui ont nui à la libre circulation des biens, des services et des gens au Canada.³
(p. 54) (traduction); et

- c. brève description de l'évolution du débat sur la répartition des pouvoirs depuis le début des années 70.

Partie II - Autres valeurs et objectifs

Cette partie de l'article comprend des descriptions :

- a. de la position fédérale;
- b. des positions provinciales;
- c. des positions des membres de Télécom Canada; et
- d. des positions d'autres télécommunicateurs.

- a. La position fédérale - l'auteur cite les objectifs énoncés dans le Livre vert, le Livre gris et la Loi sur les télécommunications (C-16). Il soutient que le gouvernement fédéral s'intéressait davantage aux politiques concernant l'utilisation des télécommunications qu'aux politiques des télécommunications comme telles. Il poursuit de la façon suivante :

Le gouvernement fédéral n'a pas déclaré officiellement sa position sur la dose appropriée de concurrence et de monopole ni sur les effets de la répartition des pouvoirs sur les classes d'utilisateurs à la suite de tout changement qui sera apporté au système actuel essentiellement monopolistique... Par ailleurs, la Loi sur les télécommunications (C-16), sur laquelle s'appuiera vraisemblablement la politique des télécommunications pendant plusieurs décennies à venir, se tait essentiellement sur ces questions. Enfin, la façon dont le gouvernement fédéral est prêt à envisager la délégation de la responsabilité des systèmes de câblodistribution aux gouvernements provinciaux sans se préoccuper manifestement du rôle éventuel des systèmes de câblodistribution au sein du système national de télécommunications, pourvu que les objectifs en matière de radiodiffusion soient protégés, prouve là encore que la politique des télécommunications n'est pas prioritaire pour le gouvernement fédéral.⁴ (p. 69) (traduction)

- b. Les positions provinciales - Schultz passe en revue les positions provinciales de façon assez exacte sans révéler de surprises; toutefois, ses entretiens avec des représentants provinciaux l'ont amené à penser que les provinces ne se contentent plus du statu quo. Elles reconnaissent maintenant les dimensions nationales de leur politique. L'auteur enchaîne de la façon suivante :

Ces dimensions comprennent les tarifs, les normes, les services et les rapports entre les services concurrentiels et monopolistiques. Les provinces sont toutes d'accord en principe qu'aucune barrière arbitraire ne devrait nuire à la circulation de l'information et que le système national intégré ne devrait pas être fragmenté.⁵ (p. 67) (traduction)

Cependant, les provinces ne sont pas d'accord avec le gouvernement fédéral sur la façon de traiter ces questions et rejettent de toute évidence une intervention fédérale unilatérale concernant les tarifs. Schultz apporte des précisions :

En ce qui concerne les barrières nuisant à la circulation de l'information, les gouvernements provinciaux ont reconnu le besoin d'établir un mécanisme d'arbitrage, mais refusent là encore la prépondérance du gouvernement fédéral. La solution qu'ils favorisent à l'égard de la dimension nationale est une collaboration interprovinciale et ils s'interrogent sur l'utilité du gouvernement fédéral en la matière.⁷ (p. 76) (traduction)

- c. Position des membres de Télécom Canada - Schultz indique qu'en général, la plupart des membres de Télécom Canada ont préféré, jusqu'à récemment, que

les télécommunications relèvent de la compétence des provinces, ce qui, à leur avis, correspond pratiquement au statu quo. Cependant, ils sont en train de changer d'avis pour diverses raisons. Par exemple, le CRTC semble empiéter toujours davantage sur les droits et prérogatives de gestion traditionnels. De plus, on s'attend à ce que la concurrence devienne de plus en plus une réalité dans le domaine des télécommunications au Canada.⁸ (p. 81) Schultz identifie sept éléments de la position actuelle des membres de Télécom Canada à l'égard des questions de compétence :

- i) les membres reconnaissent que, jusqu'ici, il y a eu au mieux une faible réglementation de tarifs et services interprovinciaux et, au pire, aucune réglementation efficace en la matière;
- ii) les gouvernements qui veulent jouer un rôle plus important dans l'établissement des politiques dans ce domaine devraient être prêts à porter le poids des critiques;
- iii) les membres souhaitent qu'il soit possible d'atténuer le tort considérable causé par les décisions d'un organisme de réglementation aux activités relevant d'un autre organisme de réglementation;
- iv) les membres mettent l'accent sur un réseau nationalement intégré;
- v) les membres déplorent que le gouvernement fédéral n'ait pas de politique publique des télécommunications :

Le gouvernement ne semble pas avoir de philosophie cohérente ou d'ensembles d'objectifs quant à la dose nécessaire de monopole et de concurrence, et aux relations entre les divers secteurs de télécommunications ou entre les utilisateurs et les fournisseurs de services.⁹ (p. 85)

- vi) les membres estiment que cette lacune a mené à une situation contradictoire, à savoir une augmentation de la concurrence, accompagnée d'une extension de la réglementation.¹⁰ (p. 85); et
 - vii) les membres s'opposent fondamentalement à la réglementation à deux niveaux.
- d) Positions d'autres télécommunicateurs - Schultz parle principalement de deux autres télécommunicateurs, CN-CP et l'industrie de la câblodistribution. Il indique que le CN-CP appuie la réglementation nationale, qui permet la concurrence, et désapprouve tout type de délégation des responsabilités aux provinces. En ce qui concerne la câblodistribution, il parle des possibilités de concurrence entre les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone :

Si nous devons essayer de répondre aux besoins futurs de réglementation, il faut montrer clairement qu'il importe de reconnaître de quelque façon que la câblodistribution pourrait comporter de plus en plus une dimension interprovinciale.¹¹ (p. 89-90) (traduction)

Partie III - Évaluation des possibilités

L'auteur examine quatre possibilités :

1. la position fédérale de 1980;
2. la position provinciale de 1980 (Projet "Best Efforts");
3. le statu quo;
4. une certaine forme de partage réglementée par un organisme mixte fédéral-provincial ¹² (p. 90)

Avant d'examiner chacune de ces possibilités, l'auteur émet l'hypothèse suivante :

En ce qui concerne les gouvernements, la solution adoptée ici consiste à accepter le principe suivant lequel les deux niveaux de gouvernement ont des intérêts légitimes qui doivent être respectés. Par ailleurs, les intérêts légitimes de chacun des niveaux sont considérablement plus importants que ne veut l'admettre l'autre niveau, bien qu'ils ne soient pas aussi importants que chacun d'eux le prétend.¹³ (p. 90) (traduction)

Schultz rejette ensuite les trois premières possibilités en fournissant des explications claires et valables, et propose l'adoption de la quatrième possibilité, résumée comme suit (p. 12-13) :

PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Type - comité mixte de réglementation (aucun amendement constitutionnel)

Législation

- ° fédérale
- ° doit comprendre un énoncé de principes nationaux des télécommunications

Responsabilités

- ° Réglementer les tarifs et les services interprovinciaux et internationaux, y compris l'interconnexion de systèmes.
- ° Réglementer les télécommunicateurs fédéraux existants, c'est-à-dire CN-CP, Télésat et Téléglobe.
- ° Réglementer l'interconnexion de matériel terminal d'adressage de réseau.
- ° Réglementer les aspects interprovinciaux de la câblodistribution.
- ° Il incomberait aux provinces de réglementer les tarifs et les services intraprovinciaux. (Cela nécessiterait un transfert des compétences de certains télécommunicateurs, comme Bell Canada et B.C. Tel.)

Appels et directives en matière de politique

- ° Les directives en matière de politique pourraient être établies par le gouvernement fédéral à la suite de consultations avec les provinces.
- ° Il serait possible d'interjeter appel auprès du Cabinet fédéral à la suite d'une consultation avec les provinces.

Membres

- ° La majorité des membres provinciaux seraient les présidents ou des représentants d'organismes provinciaux de réglementation.
- ° Le comité fonctionnerait par groupes de trois : deux représentants provinciaux et un représentant fédéral lorsque deux provinces seraient touchées.
- ° Le groupe serait plus nombreux si plus de provinces étaient visées. (La délégation provinciale compterait toujours un représentant de plus que la délégation fédérale qui n'aurait qu'à obtenir l'appui d'un représentant provincial du groupe pour faire adopter une décision.)

Schultz, Richard. "Delegation and Cable Distribution Systems: A Negative Assessment". Institute of Intergovernmental Relations. Queen's University. (Kingston). Document de travail n° 11, 1981, 15 pp.

Dans ce document, Schultz s'élève fermement contre toute délégation de pouvoirs aux provinces dans le domaine de la câblodistribution pour les raisons suivantes :

1. ce ne serait pas là agir dans le meilleur intérêt de chaque citoyen parce que la réglementation deviendrait un fouillis inextricable; le citoyen ordinaire non seulement aurait de la difficulté à s'y retrouver, mais aussi finirait par devoir payer pour le plus grand nombre de règlements;
2. la délégation de pouvoirs n'est plus nécessaire parce que les problèmes qui l'auraient justifiée, comme le manque de contrôle de la part du gouvernement fédéral à l'endroit du CRTC et le peu d'intérêt manifesté par le CRTC à l'égard des préoccupations des provinces, ont été résolus ou sont en voie de l'être;
3. on a discuté du câble en tant qu'ajout au système traditionnel de radiodiffusion en direct¹ (p. 3) et non en tant que système de transmission dont les capacités augmentent rapidement et qui mènera inévitablement à la prestation de services autres que de radiodiffusion au-delà des frontières provinciales;
4. il est peu probable, et même improbable, que les organismes provinciaux de réglementation seraient prêts ou aptes à accorder assez d'importance aux dimensions extraprovinciales des systèmes de câblodistribution.² (p. 6)

5. un renversement de la décision de délégation semble presque impossible à en juger d'après l'expérience de l'industrie du camionnage;
6. un transfert des compétences, à moins qu'il ne soit complet, solution qui n'est ni souhaitable ni pratique, nécessitera des négociations fédérales-provinciales constantes, situation des moins désirables car il s'agirait là d'un système gouvernemental faisant l'objet du plus grand secret dans lequel ni le Parlement ni les corps législatifs provinciaux joueraient un rôle efficace.³ (p. 10)

Dans un post-scriptum, Schultz discute des positions définitives du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux prises à la fin des débats constitutionnels de 1980, et il les trouve toutes deux inadéquates. Bien qu'il admette que les deux paliers reconnaissent l'importance de la libre circulation de l'information au-delà des frontières provinciales et nationales, il critique le moyen proposé par chacun d'eux pour arriver à cette fin.

Le gouvernement fédéral a proposé de maintenir son pouvoir pour ce qui est des aspects interprovinciaux des systèmes de câblodistribution. De l'avis de Schultz, cela est insuffisant parce que les provinces pourraient contrecarrer la création d'un câble transprovincial en vertu de leur règlement régissant le câble intraprovincial.

Le moyen que les provinces proposent d'utiliser pour supprimer les barrières qui nuisent à la libre circulation de l'information est pire, selon Schultz. Seules les provinces, et non les citoyens, seraient habilités à essayer d'obtenir réparation, c'est-à-dire que deux gouvernements provinciaux pourraient "comploter" pour interrompre la libre circulation de l'information de manière à faire valoir les droits des citoyens pour défendre leurs intérêts - impossible de concevoir une méthode plus complexe pour essayer d'obtenir réparation que de présenter une pétition au Parlement pour qu'il promulgue une loi visant à résoudre des conflits individuels.⁴ (p. 12)

A un seul moment l'auteur laisse entrevoir une solution possible :

Ce qu'il faut, c'est une méthode qui permettra à toutes les parties touchées d'interjeter appel et de résoudre rapidement les conflits. Diverses possibilités s'offrent à cet égard, y compris les appels aux tribunaux ou à l'organisme national de réglementation.⁵ (p. 12)
(traduction)

Note de l'auteur

Le document de M. Schultz aurait été plus utile s'il avait précisé les diverses possibilités.

Schultz, Richard J. "Federalism and Telecommunications: Multiplication, Division and Sharing". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 20, 1982, pp. 745-761.

Cet article constitue une version révisée de l'article rédigé par Schultz dans Buchan et al, Telecommunications Regulation and the Constitution (résumé dans la présente étude). Cependant, l'auteur établit certaines distinctions intéressantes. (A noter que, comme dans l'article original, la discussion est limitée aux télécommunications et ne touche pas la radiodiffusion.)

L'auteur débute par une description du système actuel de réglementation et de son évolution. Il poursuit en soutenant très fermement que le système a été l'une des premières victimes du changement radical que le domaine des télécommunications a subi au cours des dernières années, et que la qualité du système est lié inextricablement à la résolution des conflits découlant des politiques des télécommunications, devenues un élément central du système de réglementation.¹ (p. 749)

Schultz introduit deux nouveaux termes dans son article pour identifier des concepts mentionnés dans la version originale. Il s'agit des politiques endogènes, ou politiques des télécommunications², (p. 749) et des questions exogènes, touchant les relations entre le secteur des télécommunications et d'autres secteurs de l'économie et de la société.³ (p. 750). Il propose là encore que les gouvernements abordent davantage les questions exogènes que les questions endogènes⁴ (p. 750) même si ces dernières seraient considérablement plus faciles à résoudre.⁵ (p. 752)

L'auteur accorde une importance particulière à plusieurs aspects du secteur fédéral-provincial, dans la lutte des gouvernements pour la réalisation des objectifs exogènes :

Premièrement, si le gouvernement fédéral réussissait à obtenir un plus grand pouvoir de décision dans le domaine des télécommunications, il l'exercerait directement au détriment des sept provinces qui réglementent maintenant presque à elles seules les télécommunications au sein de leur territoire. Deuxièmement, les provinces abandonneraient leur pouvoir à un gouvernement national qui est largement voué à demeurer incapable de représenter adéquatement les diversités régionales du Canada. Troisièmement, à moins qu'un niveau de gouvernement domine exclusivement le secteur des télécommunications, il semble inévitable, à en juger d'après les événements de la dernière décennie, que la concurrence et la rivalité s'établiront non seulement entre les deux paliers de gouvernement, mais aussi entre les provinces, compte tenu de leurs intérêts et objectifs divergents. Enfin, mentionnons l'absence de règles efficaces régissant la prise de décisions visant à résoudre les conflits intergouvernementaux.⁶ (p. 752) (traduction)

Dans la troisième partie de l'article, Schultz analyse encore les propositions fédérales et provinciales de 1980. Cependant, il procède cette fois de façon un peu plus systématique, c'est-à-dire qu'il établit trois critères d'examen des propositions, qui sont les suivants :

1. les propositions visent-elles à réduire les recouvrements et les conflits de compétence en matière de réglementation?⁷ (p. 754)

2. les propositions visent-elles à maximiser la capacité de réglementation? (à cet égard, Schultz indique que les nombreux décisionnaires et la solution de problèmes par segments ou la division de la main d'oeuvre sont des moyens administratifs possibles pour accroître la capacité de réglementation⁸ (p. 756) et
3. dans quelle mesure les intérêts légitimes des gouvernements respectifs sont-ils bien représentés?⁹ (p. 757)

Après avoir examiné les deux propositions en fonction de ces critères, l'auteur revient à ses conclusions initiales; c'est-à-dire que les deux propositions sont sérieusement déficientes.

Enfin, Schultz revient à la même proposition que celle faite dans le premier article, en apportant toutefois une précision intéressante. Cette fois-ci, il explique le "nouveau" partage constitutionnel :

Compétence provinciale
à l'égard des travaux et des entreprises de télécommunications intraprovinciales, y compris les systèmes de câblodistribution.

Compétence fédérale
à l'égard des travaux et des entreprises de télécommunications interprovinciales, y compris les systèmes de câblodistribution.¹⁰
(p. 760) (traduction)

Il explique ensuite que la compétence fédérale en matière de réglementation serait exercée par un organisme mixte, décrit dans son article initial. Il ajoute que cette solution satisfait aux trois critères énoncés précédemment.

Il n'est pas clair pourquoi Schultz ajoute cette proposition de changement constitutionnel dans son article révisé, alors qu'il avait affirmé à l'origine que pareil changement ne serait pas nécessaire. De fait, il n'est toujours pas évident qu'il soit nécessaire. Quoi qu'il en soit, la proposition est intéressante et mérite d'être examinée.

Stanbury, W.T. "Telecommunications Regulation and the Constitution: The Main Themes" (La réglementation des télécommunications : Les grands thèmes) dans Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution (Montréal : l'Institut de recherches politiques). 1982, pp. 1-19.

Le document de Stanbury sert d'introduction à une série d'essais sur la réglementation des télécommunications rédigés par un spécialiste en sciences politiques (Richard Schultz), trois avocats (Buchan, Johnston et Kane) et un économiste (Barry Lesser). (Chacun de ces essais a été résumé ailleurs dans le présent document.) Ainsi, Stanbury situe les analyses qui suivent et donne une brève description des propositions. Il cerne également plusieurs points intéressants :

1. les quatre propositions visent des changements qui ne nécessiteront pas d'amendement constitutionnel;

2. deux articles (celui de Schultz et celui de Buchan et Johnston) proposent l'établissement de nouveaux comités mixtes de réglementation, un autre (Kane) propose la création d'un comité mixte qui ferait des recommandations aux organismes de réglementation existants sans qu'ils y soient liés, et un autre (Lesser) recommande la formation d'un comité mixte de politique assurant la mise en oeuvre législative des recommandations;
3. deux des propositions (là encore celle de Schultz et celle de Buchan et Johnston) sont en faveur de l'élimination du tribunal fédéral de réglementation;
4. selon les quatre propositions, les provinces pourraient garder une compétence exclusive à l'égard des questions intraprovinciales, la proposition de Lesser comportant toutefois une légère variante (voir le résumé de Lesser);
5. Schultz admet que des appels soient interjetés auprès du Cabinet fédéral, tandis que Buchan et Johnston s'y opposent; et
6. la proposition de Kane ne prévoit aucun mécanisme pour résoudre les conflits entre les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux (ce qui, selon Stanbury, constitue une sérieuse lacune).

En résumé, Stanbury tire les conclusions ci-après concernant les quatre propositions de la série d'essais :

"..., l'adoption de n'importe lequel de ces quatre projets rapprocherait les provinces de la position qu'elles ont définie en septembre 1980. Dans chaque cas, le gouvernement fédéral accepterait de partager ses pouvoirs sur des questions relevant jusqu'ici exclusivement de lui. Il semble que les "triomphes" du fédéralisme canadien comportent presque toujours une perte réelle de pouvoir législatif pour le gouvernement fédéral. La satisfaction des aspirations des provinces, même celles que M. Schultz décrit comme les "aspirations légitimes des provinces", se fait aux dépens du pouvoir fédéral. On ne voit pas très bien pourquoi le gouvernement fédéral voudrait adopter une telle solution." (p. 36) (traduction)

Ce point de vue, exprimé sans plus de détails, semble proposer la centralisation simplement pour l'amour de la centralisation. Alors que chacun des auteurs de la série d'essais explique en détail pourquoi il faut satisfaire davantage aux aspirations des provinces dans le système de réglementation des télécommunications au pays, Stanbury nous laisse en suspens avec une remarque gratuite suggérant que le gouvernement fédéral devrait continuer de s'accrocher désespérément à tout pouvoir qu'il possède dans ce domaine, quelle qu'en soit la raison. Nous ne prétendons pas que Stanbury n'a pas raison; cependant, il aurait été intéressant de le voir préciser davantage sa pensée, car celle-ci n'est partagée par aucun autre des auteurs du livre et, par conséquent, elle aurait pu corriger un déséquilibre dans ce document qui, autrement, est très valable.

Trudel, Pierre. "Les Conflits et enjeux juridico-politiques suscités par l'implantation de la télévision à péage". Thémis, vol. 16, n° 3, 1981-1982, pp. 431-456.

Cet article a été rédigé et publié avant que le CRTC ne prenne sa décision sur la télévision payante, de sorte qu'aujourd'hui certains aspects peuvent ne pas paraître pertinents. L'auteur discute des répercussions éventuelles de l'introduction de la télévision payante sur les pratiques actuelles de réglementation, prévoyant, par exemple, qu'elle "constitue un facteur qui contribuera à mettre à vif certains conflits latents entre les entreprises détenant des monopoles (y compris les compagnies de câblodistribution) et les nouveaux compétiteurs qui se feront les promoteurs de ce nouveau service."¹ (p. 437) Il estime également qu'une décision autorisant la mise en service d'un réseau de télévision à la carte (comme l'a recommandée la Commission Clyne) nécessiterait une capacité de câblodistribution bidirectionnelle qui ferait directement concurrence aux télécommunicateurs.² (p. 438)

Trudel soulève des points intéressants concernant la réglementation du câble en général, estimant que sa réglementation a été minime et, dans certains cas, naïve :

"Les câblodistributeurs sont en fait peu habitués aux contraintes réglementaires. Ils ont toujours pu bénéficier de règles qui ne pouvaient avoir pour effet que de favoriser l'importation massive de contenus étrangers. Les discours du CRTC en cette matière sont d'une naïveté tellement grande qu'ils ne furent jamais pris au sérieux."³ (p. 440)

En ce qui concerne les compétences dans le domaine de la câblodistribution, et de la télévision payante en particulier, l'auteur est d'avis, là encore, que "l'inaptitude chronique des autorités à dégager un partage fonctionnel des responsabilités entre elles explique un certain vide en matière de réglementation."⁴ (p. 443) Il poursuit en laissant entendre que le gouvernement fédéral adopte tout au moins une position vulnérable lorsqu'il réclame l'entière responsabilité de tous les aspects de la câblodistribution :

"Comme la compétence reconnue au gouvernement fédéral en matière de câblodistribution est fondée sur le fait que ces entreprises retransmettent principalement des signaux transmis par ondes hertziennes, il est raisonnable de penser que les provinces auraient compétence sur les services en circuit fermé. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas l'intention d'abandonner la télévision payante aux provinces. Il prétend que celle-ci est d'une importance économique et culturelle telle que, si l'on veut assurer la survie de la radiotélévision et la réussite de la politique de radiodiffusion, il faut qu'elle soit réglementée par une seule autorité. Certes cela n'est pas un argument juridique, il s'agit au mieux d'un jugement d'opportunité. Il reste que le recours à certaines techniques est susceptible d'assurer ou de mettre en péril, sur le plan du droit constitutionnel, la compétence fédérale sur la télévision à péage."⁵ (p. 443)

L'auteur parle longuement de la prétention que les "rationalités classiques" concernant la réglementation de la radiodiffusion ne s'appliquent

plus, à savoir : le spectre limité, le système unique et l'identité nationale. Il propose d'adopter de nouvelles "rationalités" qui se rapportent davantage à la reconnaissance des droits fondamentaux des individus et des collectivités identifiables, la liberté de l'information étant le plus important de ces droits. Il veut dire par là temps égal de diffusion et exonération de censure de l'information.

Revenant à la télévision payante et à la câblodistribution, l'auteur nous prévient de ne pas percevoir ce service comme "un luxe" qui, par conséquent, ne mérite pas que les organismes de réglementation y consacrent trop de temps ou d'argent, ce qui à son avis serait sous-estimer le potentiel de la télévision payante.

"L'histoire du développement de la câblodistribution et son impact sur la radiodiffusion nationale fournissent pourtant assez de leçons sur ce qui se produit lorsqu'on laisse s'implanter en ce domaine une entreprise non réglementée venant en concurrence avec des entreprises réglementées et assujetties à des idéaux élevés qui ne sont pas d'accomplissement rentable."⁶ (p. 455)

Waverman, Leonard. "The Process of Telecommunications Regulation in Canada". Mandat sur la réglementation. Conseil économique du Canada. Janvier 1982, 220 pp.

Ce long document constitue une étude approfondie du processus de réglementation des télécommunicateurs au Canada. Il comporte cinq chapitres :

1. Réglementation : Pourquoi, comment et pour qui?;
2. Supervision en matière de réglementation, un aperçu;
3. Une analyse du processus d'établissement des tarifs;
4. Question de compétence : analyse et évaluation; et
5. Recommandations : un processus responsable.

Aux fins de cette étude, il suffit d'examiner brièvement les deux derniers chapitres.

Waverman consacre le chapitre 4 à la division des compétences entre le gouvernement ou le corps législatif et l'organisme de réglementation établi par la loi. Cependant, il traite un peu de la question fédérale-provinciale dans ce domaine. Il parle brièvement des cas où les provinces ont collaboré aux décisions du CRTC (Prince Rupert et l'enquête sur Télécom Canada), mais il n'est pas en faveur de pareilles initiatives dans les secteurs d'établissement de politiques, étant donné le manque d'imputabilité. Il signale que si un comité de liaison des compétences en matière de réglementation aidait à l'élaboration des politiques, il en résulterait la pire des situations, car la politique serait déterminée au cours de négociations privées entre les organismes de réglementation.¹ (p. 170)

A son avis, le pouvoir de réglementation, tel qu'il est sectionné actuellement, est "inimaginable". Il propose donc trois solutions constitutionnelles : a) la réglementation de toutes les activités de tous les télécommunicateurs par l'organisme fédéral, ce qui serait une recommandation des plus naïves dans le contexte politique actuel² (p. 172); b) un partage des compétences interprovinciales et intraprovinciales entre l'organisme fédéral et les organismes provinciaux, solution qu'il rejette principalement parce que l'expérience du partage à deux niveaux des compétences n'a pas été positive aux États-Unis; et c) la délégation aux provinces de toute la responsabilité de la réglementation des télécommunications, solution qu'il élimine en raison du nombre de questions importantes dont il faut tenir compte aujourd'hui - raccordements et matériel terminal, concurrence, service amélioré, interface télécommunications-ordinateurs - qui feraient l'objet de décisions différentes suivant les neuf compétences.³ (p. 171)

Après avoir rejeté ces trois remaniements constitutionnels simplistes, Waverman en arrive à la solution qu'il privilégie, à savoir l'établissement d'un organisme mixte de réglementation fédéral-provincial :

un comité mixte fédéral-provincial pourrait voir aux questions intraprovinciales et interprovinciales avec l'aide de commissionnaires judicieusement choisis; les questions purement intraprovinciales seraient résolues par les représentants de la province visée, tandis que les questions purement interprovinciales seraient résolues par les représentants fédéraux.⁴ (p. 172) (traduction)

Waverman rappelle sa position dans son dernier chapitre lorsqu'il propose une réorganisation du CRTC pour qu'il ait davantage à répondre de ses actes. Bien que la plupart de ses recommandations ne se rapportent pas directement aux relations fédérales-provinciales, il est intéressant de noter les opinions de Waverman à propos des directives en matière de politique du CRTC. Il n'est pas convaincu que les gouvernements au pouvoir ont des politiques conçues précisément à l'intention d'un organisme de réglementation, ni même qu'il est possible d'énoncer des politiques qui soient suffisamment générales pour ne s'appliquer à aucun cas particulier mais assez précises pour ne pas être vagues et dénuées de sens.⁵ (p. 194) Au lieu, il estime qu'en matière d'élaboration de politiques, il semble que la meilleure solution pour le Cabinet soit d'ordonner la tenue d'audiences sur des thèmes génériques, où le MDC serait un intervenant et où primeraient les décisions du gouvernement sur des questions de politique.⁶ (p. 196) Waverman éliminerait également les appels au Cabinet. Il favorise plutôt l'élaboration de directives en matière de politique qui seraient soumises à la Commission (parlementaire) d'enquête (qui aurait comme mandat de superviser le CRTC) et dont on informerait toutes les parties intéressées.⁷ (p. 202) Les objections formulées à l'égard des directives feraient l'objet d'une audience du CRTC à la suite de laquelle une recommandation serait faite à la Commission d'enquête.

Note de l'auteur

Il vaudrait la peine de prendre en considération ces procédures concernant les directives en matière de politique et les appels au moment d'examiner toute proposition visant à établir un organisme mixte de réglementation.

Wilkie, J. Scott. "The Radio Reference and Onward: Exclusive Federal Jurisdiction Over General Content in Broadcasting?". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 18, 1980, pp. 49-86.

L'auteur soutient qu'en réalité les tribunaux ne se sont vraiment prononcés que sur la distribution de la radiodiffusion et non sur son contenu dans les cas qui leur ont été soumis, et que le fait que les provinces pourraient avoir une compétence constitutionnelle légitime à l'égard de certains aspects du contenu de la radiodiffusion est discutable, notamment dans les secteurs de la câblodistribution et de la télévision payante.

L'auteur est d'avis que la compétence en matière de radiodiffusion

... devrait être reconnue seulement pour appuyer la proposition voulant que le Parlement du Canada ait le pouvoir de réglementer les composants matériels et autres du processus de distribution des émissions de radio et de télévision.¹ (p. 55) (traduction)

et que cette compétence a été mal interprétée lorsqu'à plusieurs reprises la compétence fédérale a été étendue à tout le contenu de la radiodiffusion, ce qui trahit également une mauvaise compréhension des complexités inhérentes de la radiodiffusion moderne.² (p. 61) Les arguments juridiques de Wilkie sont intéressants, étant donné que la compétence fédérale sur tous les aspects de la radiodiffusion a été en général bien acceptée au cours des dernières années.

Wilkie suggère plus loin que la compétence législative des provinces pourrait être justifiée en vertu de l'article 92(16) de la Loi sur le Canada (appelée, évidemment, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 dans l'article) concernant "les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province." Il cite un jugement de la Cour suprême sur la censure rendu en 1978 (Nova Scotia Board of Censors c. McNeil) dans lequel le juge Ritchie explique l'essence de l'article 92(16) :

Dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, où les goûts et les valeurs peuvent varier d'une région à l'autre, l'établissement de ce qui peut et de ce qui ne peut pas être dévoilé au public pour des raisons morales peut être considéré comme une question "d'une nature purement locale ou privée dans la province" au sens de l'article 92(16) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et puisque cette question n'entre dans aucune des classes de sujets énumérées à l'article 91, il s'agit d'un domaine dans lequel le corps législatif est libre d'agir.

L'auteur invoque aussi des arguments moins juridiques en faveur d'un certain rôle législatif des provinces à l'égard du contenu de la radiodiffusion :

On serait tout à fait justifié de dire que le corps législatif qui est le plus sensible aux besoins sociaux est celui qui devrait légiférer à cet égard. A fortiori, surtout lorsque les questions touchent vivement le public (comme la radiodiffusion), les législateurs et non des représentants du gouvernement devraient formuler les questions fondamentales de politique³.(p. 76) (traduction)

Wilkie propose un remaniement des compétences dans le domaine du contenu de la radiodiffusion :

Il est proposé d'établir un processus où entrent en jeu simultanément la législation en vigueur accompagnée de la souveraineté fédérale et l'interdélégation administrative, pour que les provinces aient l'occasion de légiférer sur les questions d'intérêt provincial touchant le contenu général de la radiodiffusion. Une fois que la province a exercé son pouvoir législatif, ce mécanisme prévoit la délégation de la mise en oeuvre de la législation au CRTC, qui administrerait la politique provinciale et ses propres questions de réglementation de façon indissociable.⁴ (p. 78) (traduction)

On pourrait soutenir que cet article revêt un caractère spéculatif, puisqu'à tort ou à raison les tribunaux se sont déjà prononcés sur la question du contenu de la radiodiffusion pour en assigner la responsabilité au gouvernement fédéral exclusivement. Cependant, Wilkie estime que les tribunaux pourraient renverser cette tendance dans les cas à venir s'ils le désirent, qu'ils ne sont plus limités rigoureusement par les précédents⁵ (p. 83), que les cas soumis jusqu'ici ne se rapportaient pas aux besoins particuliers des provinces ou d'une province à l'égard du contenu⁶ (p. 84), et que les faits réels pourraient être soumis au tribunal pour qu'il puisse déterminer s'il est nécessaire et souhaitable d'adopter une approche fonctionnelle dans les cas particuliers de radiodiffusion.⁷ (p. 84)

Wilkie résume ainsi sa pensée :

Il incombe à la Cour de trancher la question. Dans un domaine aussi complexe et changeant que la radiodiffusion, où les services au public sont primordiaux, la Cour devrait appuyer les initiatives provinciales valables lorsque rien ne s'y oppose des points de vue de la constitution et de la réglementation.⁸ (p. 86) (traduction)

Woodrow, R. Brian et Woodside, Kenneth B. "Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Regulation in Canada: A Preliminary Analysis". Version provisoire d'un document préparé pour un colloque financé par l'Institut de recherches politiques intitulé "Telecommunications Regulation in Canada : Challenges of the Next Decade", tenu le 12 décembre 1983 à Toronto (Ontario). (La version finale du document sera publiée ultérieurement par l'Institut.)

Il s'agit d'un document volumineux et, parfois, plutôt technique touchant strictement le secteur des télécommunications, que les auteurs définissent dans le sens traditionnel du terme comme comprenant les principales compagnies de téléphone, leurs fournisseurs ou leur matériel et les télécommunicateurs spécialisés. Il n'est donc pas question du spectre des fréquences radioélectriques ni de la radiodiffusion.¹ (note : la définition est fournie à la note n° 7 de la page 1 des notes jointes à la version provisoire.)

Le premier quart de l'article vise à nous placer dans le contexte, c'est-à-dire à décrire la situation actuelle des télécommunications au Canada. Les auteurs parlent notamment des compagnies de téléphone et de leurs organismes

de réglementation respectifs, de l'industrie de fabrication du matériel de télécommunications, des télécommunicateurs spécialisés, comme le CN-CP, Télésat et Téléglobe, de l'industrie de l'informatique, de l'industrie de la câblodistribution et de la nouvelle industrie de l'interconnexion.² (p. 7) Ils mentionnent aussi brièvement un certain nombre d'autres intervenants qui contribuent à modeler l'économie naissante du domaine de l'information,³ (p. 8) c'est-à-dire :

- la Société canadienne des Postes,
- les radiodiffuseurs publics et privés,
- les fabricants de matériel commercial,
- l'industrie bancaire,
- les industries du satellite,
- les groupes de consommateurs et les associations d'aide aux démunis,
- les quotidiens et les périodiques.

Les auteurs donnent ensuite un bref aperçu de la situation actuelle de la réglementation dans tout ce secteur.

Cinq facteurs influent sur l'avenir de la réglementation des télécommunications au Canada :

1. le rôle du secteur des télécommunications dans l'économie naissante du domaine de l'information;
2. l'absence d'équilibre entre le monopole, la concurrence et la réglementation (plusieurs cas illustrent les répercussions de cette évolution : l'interconnexion du CN-CP avec Bell, le CRTC; le raccordement du matériel terminal, le CRTC; le cas de Télécom Canada-Télésat, le CRTC; le rapport de réorganisation de Bell, le CRTC; l'intégration verticale entre Bell et Northern Telecom, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce);
3. les problèmes d'établissement des prix de revient et de fixation des prix se rapportant au fonctionnement des marchés réglementés et non réglementés et les questions d'interfinancement;
4. la perspective d'une réforme des compétences et de la réglementation; et
5. l'élaboration éventuelle d'une stratégie industrielle dans le domaine des télécommunications.

Les auteurs signalent que l'on a souvent omis de prendre en considération les facteurs politiques en analysant la réglementation de ce domaine.⁴ (p. 2) Après avoir discuté du rôle du secteur des télécommunications par rapport à l'économie de l'information, les auteurs en arrivent à la conclusion suivante :

Il faut déterminer sans tarder si les frontières réelles qui sont nécessaires à la réglementation peuvent être réétablies suivant un certain principe rationnel et impérieux, pour opposer, par exemple, la transmission au contenu, les marchés concurrentiels aux marchés réglementés, ou même suivant un certain principe territorial.⁵ (p. 15-16) (traduction)

Il semble que les auteurs entendent par "principe territorial" un principe définissant les questions interprovinciales par opposition aux questions intraprovinciales. Pour souligner ce point, les auteurs font l'observation suivante :

Bien que la réglementation prenne de nouvelles orientations et que les normes prennent de plus en plus d'importance, les frontières industrielles demeurent nécessaires mais, dans le domaine des télécommunications, ses frontières s'écroulent.⁶ (p. 27) (traduction)

Ils précisent ensuite qu'ils s'attarderont à cette question dans la version finale du document.

En ce qui concerne précisément les aspects fédéraux-provinciaux de la réglementation des télécommunications, les auteurs en font mention brièvement lorsqu'ils parlent de cas particuliers soumis au CRTC. Cependant, l'essentiel de la discussion se trouve de toute évidence à la question n° 4 (pp. 32-38 de la version provisoire), où les auteurs s'inspirent fortement du document de Schultz publié par l'Institut de recherches politiques en 1982 et du document de l'Institut C.D. Howe publié en 1980. Ils font la distinction entre la réforme des compétences et la réforme de la réglementation, cette dernière se rapportant largement à la réglementation fédérale, et en arrivent à la conclusion que les tentatives de réforme, que ce soit des compétences ou de la réglementation, ont échoué jusqu'ici.

Cependant, les auteurs exposent ensuite quatre voies de développement qui laissent supposer qu'une convergence de la réforme des compétences et de la réforme de la réglementation pourrait résoudre l'impasse et laisser entrevoir un faible espoir d'améliorer la réglementation des télécommunications au Canada⁷ (p. 36) :

1. progrès technologiques - les auteurs sont d'avis qu'il peut très bien s'agir du principal facteur de déréglementation, qui se fait sentir aussi vivement au niveau fédéral qu'au niveau provincial;⁸ (p. 36)
2. clarification du contrôle du gouvernement sur le CRTC - cela devrait permettre au Cabinet de dicter certaines lignes de conduite en matière de politique avant la prise de décision, et de préciser la procédure d'appel;
3. arrangements mixtes fédéraux-provinciaux de réglementation - de tels mécanismes devraient être examinés et utilisés davantage pour trancher dans les cas où les compétences et les décisions de réglementation des deux niveaux de gouvernement pourraient se recouper;⁹ (p. 37) et
4. initiative de Bell et B.C. Tel - il faudrait que les compagnies offrent de louer leurs services téléphoniques à leurs gouvernements provinciaux respectifs. Cette initiative devrait inciter le gouvernement fédéral à mettre à exécution l'offre qu'il avait faite en 1980 de passer le pouvoir de réglementation des compagnies de téléphone intraprovinciales aux autorités de réglementation provinciales de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique.¹⁰ (p. 37) Cette dernière voie ne semble pas offrir grand espoir, compte tenu de la façon dont les provinces ont réagi à cette proposition dans le passé.

Les auteurs se proposent de rencontrer des représentants de l'industrie, du gouvernement et des organismes de réglementation pendant l'hiver et le printemps de 1984; ils seront alors en mesure de mieux analyser les cinq questions qu'ils ont identifiées, et ils souhaitent également étendre leur analyse pour accorder plus d'importance à la réglementation des télécommunications au niveau provincial (probablement dans certaines provinces seulement) ainsi qu'au niveau fédéral.¹¹ (p. 42)

Note de l'auteur : ces quatre voies de développement semblent plus impressionnantes qu'elles ne le sont en réalité. La première est inévitable et ne garantit aucunement une solution à l'impasse. La deuxième touche une question qui finira par être résolue, si le gouvernement fédéral en arrive à promulguer la Loi sur les télécommunications (même les auteurs admettent que le gouvernement y met du temps, notamment la partie qui concerne la réorganisation de Bell) :

Même si le gouvernement fédéral a laissé entendre, en approuvant le rapport du CRTC, qu'une législation serait promulguée sous peu, la récente évolution dans le domaine des télécommunications laisse supposer que les pouvoirs du CRTC demeureront incertains encore quelque temps.¹² (p. 25) (traduction)

Ils font également l'observation suivante :

il serait difficile de démontrer qu'une déréglementation de fond plutôt que de forme, ait véritablement retenu l'attention et gagné l'appui du Premier ministre et du Cabinet ou, en grande partie, des ministères clés comme les Communications, les Finances ou le Conseil du Trésor. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que la réforme de la réglementation ait progressé lentement jusqu'ici.¹³ (p. 35) (traduction)

La troisième voie de développement est une bonne suggestion, mais semble quelque peu irréaliste, compte tenu du climat actuel des relations fédérales-provinciales. Il en va de même pour la quatrième voie.

Woodrow, R. Brian, Woodside, Kenneth, Wiseman, Henry et Black, John B. Conflict over Communications Policy: A Study of Federal-Provincial Relations and Public Policy. C.D. Howe Institute. 1980. 76 pp.

Ce bref exposé de politique concis constitue un excellent aperçu de la situation de la réglementation des télécommunications au moment où il a été rédigé. Inutile de dire, cependant, que le document est devenu quelque peu désuet, à deux points de vue tout au moins : l'état des relations fédérales-provinciales et l'évolution des intérêts de chacun des niveaux de gouvernement, d'une part; les progrès technologiques extrêmement rapides et l'érosion parallèle de frontières distinctes entre les divers aspects du secteur des télécommunications, d'autre part.

Bref, le livre donne des renseignements utiles sur l'élaboration de la politique des télécommunications dans un langage accessible aux profanes, décrit l'évolution du conflit fédéral-provincial dans ce domaine depuis le début des années 70 jusqu'aux débats sur la câblodistribution tenus en 1979, puis termine par une analyse et une évaluation de la politique.

Ce dernier chapitre est le plus pertinent aux fins de la présente étude. Les auteurs y examinent les divisions possibles des compétences et leurs répercussions dans les domaines de la radiodiffusion, de la câblodistribution, des télécommunications, de l'informatique et des télécommunications par satellite. Ils en arrivent à la conclusion intéressante qu'il faudra examiner sérieusement la possibilité de combiner des compétences dans certains domaines et que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient établir des mécanismes officiels plus efficaces de consultation et de prise de décisions conjointes.

Les auteurs sont d'avis :

que la reconnaissance de jure de compétences conjointes assure l'interdépendance des deux paliers de gouvernement à l'égard de la politique des télécommunications, et pourrait constituer une base plus solide pour la collaboration fédérale-provinciale des années à venir.¹
(p. 64) (traduction)

Après avoir reconnu les difficultés que pose l'exercice concerté des compétences, les auteurs recommandent fortement non seulement un pouvoir accru du gouvernement fédéral sur ses propres organismes de réglementation et les sociétés de la Couronne visées, mais aussi un mécanisme permanent et officiel de consultation fédérale-provinciale comme le Comité ministériel sur la politique des télécommunications recommandé en 1975 dans le Livre gris du gouvernement fédéral. Cette proposition est certes valable, mais il vaudrait la peine que les provinces l'examinent seulement si un meilleur climat de confiance s'établissait entre les deux paliers de gouvernement. Les auteurs appuient également la création d'une Association des organismes de réglementation des télécommunications, proposée dans le Livre gris. Ils soutiennent qu'il deviendra tout à fait indispensable dans les prochaines années d'assurer une liaison et une coordination beaucoup plus serrées, compte tenu des pressions constantes qui s'exerceront en faveur de la déréglementation.² (p. 68)

Les conclusions qui se dégagent du document sont résumées comme suit :

L'établissement d'une distinction entre le contenu et la transmission semblerait jeter une base prometteuse à tout rajustement futur des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Il semblerait indispensable que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux acceptent d'exercer conjointement leur compétence pour accélérer la résolution du conflit à propos de la politique des télécommunications. Ni l'interdélégation ni l'exclusivité des compétences ne constituent une base appropriée pour étayer les relations entre les deux paliers de gouvernement.

La clarification des rôles et des responsabilités des ministères et des organismes, l'amélioration des méthodes de consultation avec les gouvernements provinciaux et des méthodes de représentation de ces derniers aux fins de l'établissement d'une politique des télécommunications et une plus grande participation du public et de groupes intéressés constituent des objectifs souhaitables.³ (p. 76) (traduction)

Télécommunications CN-CP. Situation critique des politique et réglementation canadiennes des télécommunications, 1982, 35 pp.

Ce mémoire, préparé et publié en 1982 par les Télécommunications CN-CP, vise "à démontrer qu'il est essentiel pour le gouvernement fédéral d'être en mesure d'exercer son autorité concernant les questions d'accès aux principaux réseaux de télécommunications au Canada, et que cela devrait être un objectif prioritaire au cours des débats constitutionnels touchant les pouvoirs dans le domaine des télécommunications."¹ (p. 2) On y déplore l'état actuel du système de réglementation, caractérisé par une combinaison d'organismes fédéraux et provinciaux, et l'on favorise un nouveau "cadre national de réglementation". Pour simplifier la comparaison, la proposition du CN-CP sera résumée suivant les mêmes rubriques que celles utilisées pour les propositions de la série d'articles de Buchan :

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA COMPÉTENCE
EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Type - comité mixte de réglementation (aucun amendement constitutionnel)

Législation

- ° fédérale

Responsabilités

- ° Réglementer tous les aspects des tarifs et services de télécommunications, qu'ils soient internationaux, interprovinciaux ou intraprovinciaux.
- ° Réglementer Télécom Canada, chaque membre de Télécom Canada, le CN-CP, Télésat et Téléglobe.

Appels et directives en matière de politique

- ° Aucune précision.

Membres

- ° Quatorze membres - un représentant de chaque province (approuvé par le gouverneur en conseil) et quatre représentants du gouvernement fédéral.

- ° Pour les questions touchant plus d'une province, fonctionner par groupes de sept : trois représentants provinciaux et quatre représentants fédéraux.
- ° Pour les questions touchant une seule province, fonctionner par groupes de trois : deux représentants provinciaux et un représentant fédéral.

Certes, cette proposition n'est pas complètement au point; cependant, elle est suffisamment élaborée pour que l'on puisse l'évaluer du point de vue politique. Il semble évident que les provinces n'accepteraient pas cette proposition pour à peu près les mêmes raisons qu'elles n'ont pas accepté en 1980 la proposition du gouvernement fédéral visant l'établissement d'un comité mixte. Premièrement, le comité serait établi en vertu d'une législation fédérale; deuxièmement, la majorité des membres seraient des représentants fédéraux qui accorderaient au gouvernement fédéral le contrôle réel des décisions du tribunal; troisièmement, et là la proposition va encore plus loin que celle du gouvernement fédéral en 1980, le comité réglerait des questions intraprovinciales, sur lesquelles les provinces ne voudraient pas abandonner le pouvoir. En un mot, cette proposition accorde beaucoup trop de pouvoirs au gouvernement fédéral pour que les provinces puissent sérieusement envisager de l'adopter.

Le mémoire du CN-CP est intéressant en ce sens qu'il montre l'opinion d'un secteur de l'industrie à propos de la réglementation des télécommunications. Il est à noter que non seulement le CN-CP s'élève vivement contre une forte réglementation centralisée, mais aussi qu'il écarte beaucoup d'autres propositions de changement de la structure de réglementation qui ont été faites dans ce domaine :

"..., il serait naïf de penser qu'une commission mixte temporaire ou spéciale, ou encore qu'une étude officieuse conjointe en matière de réglementation puisse assurer la réglementation économique efficace de l'activité du RTT (Télécom Canada)... Il est évident que les questions à considérer en ce qui concerne la réglementation du RTT, de même que les questions relatives à la structure, aux prix et aux participants du marché canadien des télécommunications revêtent une si grande importance pour l'activité socio-économique du pays que les confier à une commission spéciale de réglementation manifesterait un manque de vision et de sérieux." (p. 36)

Note de l'auteur

Néanmoins, les principales questions soulevées par le CN-CP pourraient être résolues d'autres façons que celles proposées et, d'ailleurs, elles sont traitées dans plusieurs autres propositions exposées dans cette étude. Il ne faut pas oublier que le système de réglementation actuel est insatisfaisant, que la réglementation des questions interprovinciales doit être entreprise dans la mesure où l'infrastructure de base des télécommunications au pays n'en souffrira pas, et que les gouvernements provinciaux ne peuvent pas être exclus de ce processus.

Rapport du Conseil des sciences du Canada. Préparons la société informatisée - Demain, il sera trop tard. Approvisionnement et Services Canada. Mars 1982, 87 pp.

Le Comité de la télématique a jugé nécessaire "d'élaborer un rapport qui mettrait en relief les questions préoccupantes, (dans le domaine de la science et de la technologie), qui encouragerait le débat public, et qui ferait des recommandations aux planificateurs et aux autorités responsables."¹ (p. 8) Aux fins de la présente étude, il convient de citer les recommandations se rapportant en particulier au domaine des télécommunications :

"3. Il est indispensable d'organiser la collaboration des administrations fédérale et provinciales et de coordonner leur action, en vue d'assurer à notre pays un rôle valable dans un avenir dominé par la micro-informatique et la télématique. Le Conseil des sciences recommande l'élaboration d'une politique nationale des télécommunications axée sur l'avenir, bien articulée et complète. Cette politique devrait couvrir toute une gamme de domaines allant du traitement décentralisé des données à la protection de l'autonomie culturelle du pays et à l'implantation du Télidon, tout en prévoyant l'élaboration des normes qui assureront une large compatibilité des réseaux.

18. Le réseau de télématique Télidon a encore besoin d'une aide officielle pour s'implanter rapidement dans le pays. On pourrait ainsi recueillir des données d'exploitation, d'une valeur certaine pour l'exportation de cette technologie. Le Conseil des sciences recommande que les administrations fédérale et provinciales adoptent largement le Télidon pour leurs propres opérations, et y procèdent par étapes. Outre un accroissement de productivité, cette introduction permettrait de familiariser les fonctionnaires avec la télématique, grâce à leurs contacts quotidiens avec le réseau.

22. Le Conseil des sciences se préoccupe sérieusement du transfert des données informatiques outre-frontières. Ces conséquences pourraient être très sérieuses pour le Canada, tant sur le plan de la balance des paiements et de l'emploi que, bien entendu, sur celui de la souveraineté. Il faudrait y remédier de façon imaginative. Tout en étant conscient des difficultés qui découlent de la nature même de ce problème, le Conseil estime que, dans certains cas, le gouvernement serait justifié d'intervenir, par exemple dans les domaines de la vie privée, de la souveraineté du pays et de la sécurité nationale. Le Conseil recommande une intensification des recherches entreprises sous la direction du ministère fédéral des Communications en vue d'évaluer l'ampleur de ce transfert, et encourage les organismes de l'État et le secteur privé à se concerter pour soutenir les efforts semblables entrepris au sein de l'OCDE.

23. La liberté des courants d'information étant nécessaire à l'avenir du Canada, il ne faut pas que des obstacles géographiques ou l'extension des barrières culturelles ou linguistiques empêchent les particuliers d'avoir accès aux services publics de télématique. Les organismes réglementaires fédéraux et provinciaux devraient éviter de mettre en place des barrières artificielles inutiles.

24. Le principe de la séparation entre véhicule de l'information et information transportée est d'importance primordiale. Il ne faut pas que les compagnies publiques de télécommunications puissent choisir l'information qu'elles transmettent. Le Conseil recommande donc que les organismes réglementaires exigent des réseaux futurs de télématique publique qu'ils satisfassent toutes les demandes raisonnables de services au tarif homologué.

25. La collectivité fait face à la charge croissante des coûts de l'énergie. Cependant, l'utilisation des réseaux de télécommunications permettrait de réduire la nécessité des déplacements, et donc la consommation d'hydrocarbures des divers modes de transports. Un certain nombre d'études ont montré que le système des téléconférences était mieux accepté. Le Conseil des sciences recommande qu'on améliore l'infrastructure des télécommunications et qu'on la développe pour favoriser le recours aux téléconférences tant parmi le public que dans le secteur des affaires."

Bien que le Conseil des sciences ne précise pas la façon dont ses recommandations devraient être mises en oeuvre, il est intéressant de noter que cet organisme de grande réputation a beaucoup insisté sur la collaboration fédérale-provinciale dans le domaine des télécommunications et qu'il a énoncé des objectifs valables pour les politiques de l'avenir.

BIBLIOGRAPHIE

Note : l'astérisque (*) indique qu'un résumé est fourni dans la partie III (c) de l'étude. Les articles qui n'ont pas été résumés sont annotés.

Barbe, Raoul P. "La délégation des fonctions régulatrices dans le secteur des télécommunications". Revue de Droit. Faculté de droit, Université de Sherbrooke. Vol. 11, n° 2, 1981, pp. 489-541. (Cet article compile essentiellement de l'information se rapportant à la délégation des pouvoirs dans le domaine des télécommunications, y compris des renvois d'ordre juridique et législatif, les débats constitutionnels et des extraits de causes judiciaires touchant la délégation des compétences dans le domaine des transports. Puisque l'auteur ne fait aucune analyse en profondeur et n'exprime pas son point de vue, il a été jugé inutile de résumer l'article aux fins de la présente étude.)

Barrett, Douglas. "Pay-TV : the regulatory context". Cinema Canada, n° 96, mai 1983, pp. 31-32. (Cet article ne se rapporte pas directement à l'objet de la présente étude; cependant, il pourrait intéresser les décideurs fédéraux. L'auteur compare les règles relatives au contenu canadien énoncées par le ministère des Communications dans la Loi de l'impôt sur le revenu à celles mises en vigueur par le CRTC, et explique pourquoi les ministères et les organismes ont de la difficulté à atteindre leurs objectifs en raison des pratiques comptables "d'échaffaudage" des exploitants de la télévision payante.)

* Brait, Richard A. "The Constitutional Jurisdiction to Regulate the Provision of Telephone Services in Canada". Ottawa Law Review. Vol. 13, 1981, pp. 53-94.

Buchan, Robert J. et al. Telecommunications Regulation and the Constitution. (Montréal : l'Institut de recherches politiques), 1982, 276 pp. Le document comprend les articles suivants :

* Stanbury, W.T. "La réglementation des télécommunications et la constitution : les grands thèmes" (résumé des quatre articles de la série).

* Schultz, Richard. "Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System".

* Buchan, Robert J. et Johnston, C. Christopher. "Telecommunications Regulation and the Constitution: A Lawyer's Perspective".

- * Lesser, Barry. "The Implications of the Federal and Provincial Proposals for Regulating Telecommunications: An Economist's Perspective".
- * Kane, T. Gregory. "Breaking an Impasse: A Joint Panel Proposal for Telecommunications Regulation."

Rapport de l'Association des consommateurs du Canada. "Les industries réglementées : les compagnies de téléphone s'opposent à ce que leurs abonnés branchent leurs propres appareils sur le réseau téléphonique". Consommateur canadien. Vol. 10, octobre 1980. (Ce rapport n'est pas à jour puisqu'il concerne le raccordement de matériel terminal et la concurrence et leurs répercussions éventuelles sur les compagnies de téléphone et le consommateur. Il ne se rapporte pas directement à l'objet de la présente étude.)

- * Télécommunications CN-CP. Situation critique des politiques et réglementation canadiennes des télécommunications. 1982, 35 pp.

Foster, F. Broadcasting Policy Development. (Ottawa : Franfrost Communications), 1982. (Bien que ce livre ait été publié en 1982, il compile en fait les énoncés de politique sur la radiodiffusion de 1901 à 1974. Il n'est donc pas véritablement pertinent.)

Fuss, Melvyn et Waverman, Leonard. The Regulation of Telecommunications in Canada. Technical Report n° 7. Conseil économique du Canada, mars 1981, 168 pp. (Il s'agit d'un rapport très technique sur les répercussions de la concurrence et les structures révisées des tarifs dans le domaine des télécommunications et, en particulier, sur les activités de Bell Canada. Les conclusions de l'étude sont les suivantes : 1) rien n'indique que tous les services de télécommunications devraient être fournis par Bell Canada et, en particulier, que les services de lignes privées ne pourraient pas être offerts sur une base concurrentielle, et 2) il est prouvé qu'une révision de la structure des tarifs améliorerait le bien-être de la clientèle. L'étude indique que les tarifs monopolistiques des appels interurbains sont trop élevés tandis que les tarifs des services locaux sont trop bas. Un changement modéré de la structure des tarifs mènerait à une forte augmentation de l'utilisation du service interurbain et à une réduction minime de la demande locale. (p. 163) Bien que ce rapport constitue un document de référence utile, il n'est pas particulièrement pertinent aux fins de la présente étude.

Glustein, Hyman. Radio, Télé, Câble : Les droits du consommateur. Association canadienne pour l'avancement de la radiodiffusion. 1981, 20 pp. ("Cet ouvrage a pour but d'aider les individus et les organismes à évaluer le service que rendent les postes radiophoniques à leurs auditeurs, ainsi que l'effort qu'ils apportent à l'amélioration des programmes." L'auteur décrit l'étendue de la compétence du CRTC et explique comment faire affaire avec lui. Le document n'est pas particulièrement pertinent aux fins de la présente étude.)

- * Janisch, Hudson et Irwin, Manley. "Information Technology and Public Policy: Regulatory Implications for Canada". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 20, 1982, pp. 610-641.

Johnson, A.W. "Prescription for Broadcasting in Canada: Looking Through a Burlap Bag". Queen's Quarterly. Vol. 90, n° 2, été 1980, pp. 457-465. (Cet article constitue une simple critique négative du rapport d'étude de la politique culturelle fédérale du Comité Applebaum-Hébert et de la nouvelle politique nationale de la radiodiffusion du ministre des Communications. Il n'est donc pas particulièrement pertinent aux fins de la présente étude.)

- * Murray, Catherine A. Managing Diversity: Federal-Provincial Collaboration and the Committee on Extension of Services to Northern and Remote Communities. (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University), 1983, 173 pp.
- * Saunders, R.P. "Broadcasting Policy - Regulatory Frameworks and Judicial Responsiveness" (commentaire sur l'arrêt Shellbird), Revue du Barreau canadien. Vol. 60, 1982, pp. 495-502.
- * Schultz, Richard J. "Delegation and Cable Distribution Systems: A Negative Assessment". Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston. Discussion Paper n° 11, 1981, 15 pp.
- * Schultz, Richard J. "Federalism and Telecommunications: Multiplication, Division and Sharing". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 20, 1982, pp. 745-761.

Schultz, Richard J. "Regulation as Maginot Line: confronting the technological revolution in telecommunications". Administration publique du Canada. Vol. 26, été 1983, pp. 203-218. (Cet article ne traite pas des relations fédérales-provinciales dans le domaine des télécommunications, mais prévient plutôt le lecteur contre le danger de percevoir la réglementation comme le meilleur moyen d'atteindre les objectifs des télécommunications.)

- * Rapport du Conseil des sciences du Canada. Préparons la Société informatisée - Demain il sera trop tard. Ministère des Approvisionnements et Services. Mars 1982, 87 pp.

Taylor, James R. "Communications Technologies, Regional Identity and Canadian Dualism", Perspectives on Regions and Regionalism in Canada. Procès-verbal de la Conférence annuelle de la Association for Canadian Studies tenue à l'Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario) du 8 au 10 juin 1982. (Le titre de ce document est trompeur par rapport à l'objet de la présente étude. En fait, on n'y aborde pas, ou très peu, la question de la réglementation.)

- * Trudel, Pierre. "Les Conflits et enjeux juridico-politiques suscités par l'implantation de la télévision à péage". Thémis. Vol 16, n° 3, 1981-1982, pp. 431-456.
- * Waverman, Leonard. "The Process of Telecommunications Regulation in Canada". Mandat sur la réglementation. Conseil économique du Canada. Janvier 1982, 220 pp.
- * Wilkie, J. Scott. "The Radio Reference and Onward: Exclusive Federal Jurisdiction Over General Content in Broadcasting?". Osgoode Hall Law Journal. Vol. 18, 1980, pp. 49-86.
- * Woodrow, R. Brian; Woodside, Kenneth; Wiseman, Henry et Black, John B. Conflict over Communications Policy: A Study of Federal-Provincial Relations and Public Policy. C.D. Howe Institute, 1980, 76 pp.
- * Woodrow, R. Brian et Woodside Kenneth B. "Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Regulation in Canada: A Preliminary Analysis". Version provisoire d'un document préparé pour un colloque financé par l'Institut de recherches politiques, intitulé "Telecommunications Regulation in Canada: Challenges of the Next Decade", tenu le 12 décembre 1983 à Toronto (Ontario). (Version provisoire obtenue du ministère des Communications; l'Institut publiera plus tard la version définitive du document ainsi que deux autres documents préparés à la suite du colloque (par Janisch et Globerman).

ANNEXE A

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1968	<ul style="list-style-type: none"> ° Loi sur la radio-diffusion ° Politique des télécommunications établissant Télésat 				
1969	<ul style="list-style-type: none"> ° Établissement du ministère des Communications ° Introduction d'un projet de loi créant l'Agence canadienne de la radiodiffusion éducative (la loi n'a pas été promulguée) 		<ul style="list-style-type: none"> ° Les ministres de l'Éducation discutent du pouvoir des provinces sur la radiodiffusion éducative 		
1971	<ul style="list-style-type: none"> ° Préparation d'un document de travail sur l'interconnexion ° "Univers sans distance" 	<ul style="list-style-type: none"> ° Formation d'un groupe de travail pour étudier les télécommunications inter-régionales 	<ul style="list-style-type: none"> ° Début d'une collaboration régionale entre les provinces - est, ouest, Ontario et Québec 		
1972 Février		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunions avec le groupe de travail fédéral sur la télématique ° Le Conseil des premiers ministres des provinces maritimes demande l'aide du gouvernement fédéral à l'égard de l'aspect régional de l'utilisation des ordinateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ° Les sous-ministres responsables des communications établissent un groupe de travail inter-provincial 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1972 (suite)		<ul style="list-style-type: none"> ° Collaboration pour l'évaluation des installations de transmission inter-régionales ° Formule d'interdélégation élaborée pour les responsables provinciaux de l'éducation pour diriger des stations de radiodiffusion si elles sont autonomes et réglementées par le CRTC 			
Août			<ul style="list-style-type: none"> ° Conférence des premiers ministres <ul style="list-style-type: none"> - résolution sur le rôle des provinces dans le domaine des télécommunications - nomination des ministres provinciaux des communications, chargés d'établir des politiques communes ° Les ministres provinciaux des Communications se réunissent pour la première fois à Québec 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1973 Mars	<ul style="list-style-type: none"> ° Livre vert - le gouvernement préfère une consultation fédérale-provinciale informelle et est prêt à discuter d'une réglementation à deux niveaux des télécommunicateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ° Le groupe de travail sur les télécommunications inter-régionales termine son étude 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunions des ministres provinciaux 		
Juillet		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des hauts fonctionnaires pour discuter des objectifs nationaux et des dispositions à prendre en vue de la consultation 			
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> ° Document de travail sur l'interconnexion distribué aux provinces 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - discutent du Livre vert et de principes généraux - les provinces désapprouvent les principes du Livre vert, mais n'adoptent pas de position unanime 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1974 Avril		<p>° Réunions bilatérales des ministres; propositions du ministre fédéral :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comité sur la politique des télécommunications (ministres fédéraux et provinciaux) 2. Association des organismes fédéral-provinciaux de réglementation 3. Participation de membres provinciaux à temps partiel à l'organisme fédéral de réglementation 4. Participation de représentants d'organismes provinciaux de réglementation aux délibérations de l'organisme fédéral de réglementation 			
Été		<p>° Correspondance entre le ministre fédéral et le président du Conseil des ministres provinciaux; les provinces demandent une</p>	<p>° Réunions fréquentes des ministres et de hauts fonctionnaires pour établir une position unanime</p>		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1974 (suite)		deuxième réunion; le ministre fédéral demande que les positions soient clarifiées, et refuse de discuter des questions de compétence	° La Saskatchewan demande d'administrer certains aspects du câble		
Août		° Ententes de collaboration conclues avec la N.É., T.-N. et l'Alberta au moyen du Programme de la technologie des systèmes éducatifs			
Octobre	° La CCT est intégrée au CRTC en vertu du projet de loi C-5				
1975 Janvier		° Les provinces présentent leur position unanime au MDC du Canada dans un échange de lettres entre ministres - propositions : 1. câble - compétence provinciale, à l'exception des services fédéraux de radiodiffusion; les			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1975 (suite)		<p>provinces pourraient choisir d'administrer les services fédéraux de radiodiffusion à l'intérieur de leurs frontières</p> <p>2. Télécommunicateurs - compétence provinciale, sauf dans le cas du CN-CP, de Télésat et du CRTC -entente fédérale-provinciale de collaboration concernant les normes, le spectre, les satellites et la concurrence</p> <p>3. Radiodiffusion - entente fédérale-provinciale pour définir les services "nationaux" de radiodiffusion qui seraient alors fédéraux;</p> <p>- les autres services de radiodiffusion pourraient relever de la compétence provinciale quand la province le désire;</p> <p>- entente et consultations fédérales-</p>			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1975 (suite)		provinciales à propos des politiques nationales de radio-diffusion			
Février				° Énoncé de politique sur la télévision payante	
Avril	° Propositions du Livre gris : 1. aucun changement des compétences 2. Comité sur la politique des télécommunications et sous-comités chargés : a. de la planification des systèmes b. des services interprovinciaux et nord-américains c. des normes techniques et de l'interconnexion 3. Association des organismes de réglementation des télécommunications 4. Nomination au CRTC de membres provinciaux à temps partiel				

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1975 (suite)	5.Participation de l'Ontario et du Québec à la réglementation de Bell et vice-versa dans les autres provinces 6.Législation incorporant les mécanismes de consultation fédérale-provinciale aux fins des décisions sur le spectre				
Mai		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - comparaison du Livre gris et de la position conjointe des provinces 			
Juin		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des hauts fonctionnaires pour discuter : <ul style="list-style-type: none"> - des questions fédérales touchant la position des provinces - du mandat du Comité sur la politique des télécommunications 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1975 juillet	<ul style="list-style-type: none"> ° Élaboration d'une infrastructure de collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie concernant la télématique ° Un groupe de travail est établi pour étudier la proposition du Manitoba ° Introduction et promulgation de la loi, phase I (sanction royale, avril 1976) autorisant la création d'un seul organisme de réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - le MDC du Canada refuse la proposition provinciale d'engagement des discussions sur les compétences; - il est proposé de poursuivre la discussion sur les ententes administratives ° Les hauts fonctionnaires du MDC rencontrent : <ul style="list-style-type: none"> - le Comité consultatif sur les communications de l'Atlantique - les organismes responsables des télécommunications de l'Ontario 	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Manitoba propose la décentralisation des activités du gouvernement fédéral en informatique ° A la suite des négociations interprovinciales sur la constitution, le Québec et la Saskatchewan proposent l'établissement d'une compétence mixte et la primauté des provinces pour ce qui est des systèmes de télécommunications au sein de la province <ul style="list-style-type: none"> - Position traditionnelle du Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ° S'oppose à la télévision payante 	

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1976 Mars		<ul style="list-style-type: none"> ° Discussions bilatérales entre les ministres 	<ul style="list-style-type: none"> ° La Saskatchewan propose que les provinces aient les droits de propriété sur le matériel de câblodistribution et les licences délivrées aux coopératives 		
Avril		<ul style="list-style-type: none"> ° Discussion avec l'Ontario sur la définition d'émission selon les représentants des câblodistributeurs 		<ul style="list-style-type: none"> ° Annonce les règlements régissant les systèmes de télévision à antenne collective - les provinces y voient une intrusion éventuelle dans les services autres que de radiodiffusion 	
Juin	<ul style="list-style-type: none"> ° Le ministre parle en faveur de la télévision payante. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Les ministres du gouvernement fédéral et du Québec s'entendent pour établir un groupe de travail chargé de déterminer la position et les intérêts du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements provinciaux 		<ul style="list-style-type: none"> ° Le CN-CP présente une demande d'interconnexion avec Bell 	
Septembre -Octobre		<ul style="list-style-type: none"> ° Dans la correspondance des premiers ministres, il est proposé que les télécommunications fassent partie d'un 	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Québec encourage l'introduction de la télévision payante sous l'autorité des provinces 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1976 (suite)		programme de réforme constitutionnelle			
Novembre		<ul style="list-style-type: none"> ° Entente Canada-Manitoba <ul style="list-style-type: none"> - droits de propriété des provinces sur le câble et le matériel connexe et réglementation de ces derniers par les provinces - réglementation fédérale de la radiodiffusion et des services connexes (y compris la télévision payante) 	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Parti québécois est élu 		
1977 Janvier			<ul style="list-style-type: none"> ° Le Québec crée un groupe de travail chargé de l'introduction de la télévision payante dans la province 		
Mars	<ul style="list-style-type: none"> ° Présentation de la Phase II du Projet de loi (C-43) (n'est pas promulgué) <ul style="list-style-type: none"> - des mécanismes d'interdélégation sont prévus - le Cabinet dirigerait le CRTC 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - C-43 - câble - interconnexion - télévision payante - possibilité de réunions ministérielles annuelles 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1977 (suite)		- les provinces (à l'exception du Québec) acceptent en général que le Cabinet exerce un plus grand pouvoir sur le CRTC			
Mai			<ul style="list-style-type: none"> ° Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends, premier rapport - préoccupation à l'égard de la définition d'émission - le câble devrait relever de la compétence des provinces - publicité - les services autres que de radiodiffusion devraient relever de la compétence des provinces - éducation - opposition à l'interconnexion 		
Août				° Rejette l'entente Canada-Manitoba	

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1977 (suite) Octobre				<ul style="list-style-type: none"> ° Accepte le raccordement de matériel terminal à Bell 	
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Cabinet renverse la décision du CRTC relative à Télésat 			<ul style="list-style-type: none"> ° Refuse que Télésat soit membre de Télécom Canada 	<ul style="list-style-type: none"> ° Décision sur les affaires Capital Cities et Dionne - les systèmes de télé-distribution font partie du système de radiodiffusion et relèvent donc de la compétence du gouvernement fédéral (la Cour refuse de rendre un jugement sur les systèmes à circuit fermé)
1978 Janvier	<ul style="list-style-type: none"> ° Nouvelle présentation de la Phase II du Projet de loi (C-24), (n'est pas promulgué) - semblable au Projet de loi C-43 				<ul style="list-style-type: none"> ° Décision sur l'arrêt Kellogg - les lois provinciales de la publicité s'appliquent aux entreprises de radiodiffusion titulaires d'une licence du gouvernement fédéral (aucune reconnaissance officielle de la décision du CRTC)

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1978 Mars		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - les provinces appuient en général le projet de Loi C-24 (à l'exception du Québec qui n'accepte pas que le Cabinet dirige le CRTC) - Les provinces sont d'avis que la télévision payante est un système à circuit fermé et qu'elle doit donc relever de la compétence des provinces. - Le Québec, l'Ontario et la C.-B. établissent leur propre politique de la télévision payante. - Établissement d'un groupe de travail sur la concurrence et la structure de l'industrie. - Le Québec propose la "formule Saint-Laurent". - Le MDC demande d'examiner la possibilité d'établir un 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1978 (suite) Mars		bureau central pour les décisions de réglementation			
Avril			<ul style="list-style-type: none"> ° Deuxième rapport du Western Premiers' Task Force - appuie le Projet de loi C-24 - demande que les systèmes à circuit fermé relèvent de la compétence des provinces - le CRTC avait plus ou moins annulé toute autre entente sur la câblodistribution - la télévision payante est un système à circuit fermé - le gouvernement fédéral donne une définition trop large de la radio-diffusion (elle pourrait inclure l'éducation) - publicité - la question de l'interconnexion nécessite une consultation - on craint l'enquête du CRTC sur Télécom Canada - jeux vidéos 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1978 (suite) Juin	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Projet de loi C-60 sur l'amendement constitutionnel ne propose aucun changement dans la répartition des pouvoirs 			<ul style="list-style-type: none"> ° Annonce qu'il favorise l'utilisation des systèmes de câblodistribution pour la prestation des services facultatifs 	
Octobre		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des premiers ministres sur la constitution : <ul style="list-style-type: none"> - formation du Comité permanent des ministres sur la constitution - les télécommunications sont l'un des sujets de discussion; 4 sous-sujets : radiodiffusion, spectre, câble, télécommunicateurs - les représentants des gouvernements du Canada et de la Saskatchewan sont chargés de présenter une proposition concernant la câblodistribution ° réunions avec le Comité consultatif sur les communications de l'Atlantique 		<ul style="list-style-type: none"> ° Décide d'enquêter sur les tarifs et les pratiques de Télécom Canada 	

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1978 (suite) Octobre		<ul style="list-style-type: none"> ° réunions avec l'Ontario à propos du câble ° réunions avec le Ministre de la Saskatchewan concernant la publicité ° création du Canada-Ontario Committee on Telecommunications Carrier Policy Issues 			
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> ° Nouvelle présentation de la Phase II du Projet de loi (C-16), (n'est pas promulgué) - semblable au Projet de loi C-43 et C-24 ° Formation de la Commission Clyne 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion du Comité permanent - 2 propositions : Saskatchewan et Nouvelle-Écosse 		<ul style="list-style-type: none"> ° Établit un comité d'inter-réglementation présidé par un représentant du CRTC, comprenant des représentants des organismes provinciaux de réglementation, pour examiner le mandat de Télécom Canada défini par le CRTC; les provinces sont d'avis que Télécom Canada n'est pas le mécanisme fédéral-provincial qui convient. 	
Décembre		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion du Comité permanent - le gouvernement fédéral rejette une réglementation à deux niveaux et 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1978 (suite)		<p>propose un partage des compétences en matière de câblodistribution</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Réunions des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Saskatchewan 			
1979 Janvier	<ul style="list-style-type: none"> ° Rapport du Groupe de travail sur l'unité canadienne - propositions : <ol style="list-style-type: none"> 1. examiner des domaines où les compétences peuvent être divisées 2. établir des conseils ou des organismes intergouvernementaux efficaces 3. la législation fédérale devrait être examinée par un conseil de la Fédération (nommé par la Chambre haute provinciale) 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunions des hauts fonctionnaires des gouvernements du Canada et de la Saskatchewan ° Réunion de tous les hauts fonctionnaires responsables des communications - le MDC propose que les aspects interprovinciaux des télécommunications relèvent de la compétence du gouvernement fédéral; l'opinion des provinces est divisée; le MDC accepte de présenter une proposition provisoire sur la câblodistribution; les provinces veulent jouer un rôle dans la gestion des fréquences 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1979 (Suite) Janvier		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion du Comité permanent - le gouvernement fédéral fait une première proposition sur la câblodistribution (compétence mixte et division des pouvoirs) 			
Février	<ul style="list-style-type: none"> ° Nouvelle politique libéralisant les droits de propriété sur les stations terriennes et l'exploitation de celles-ci de manière à inclure les radio-diffuseurs, les câblodistributeur et les télécommunicateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des premiers ministres sur la constitution <ul style="list-style-type: none"> - la proposition du gouvernement fédéral concernant le câble est rendue publique - les provinces l'approuvent en général, à l'exception de l'Alberta et du Québec 			
Mars	<ul style="list-style-type: none"> ° Rapport de la Commission Clyne : propose de séparer la transmission du contenu des émissions 	<ul style="list-style-type: none"> ° Deux réunions avec le Comité consultatif sur les communications de l'Atlantique 	<ul style="list-style-type: none"> ° Troisième rapport du Western Premiers' Task Force : <ul style="list-style-type: none"> - inquiétudes concernant la version provisoire de la proposition concernant le câble, notamment de la définition de câblodistribution et de l'envergure du monopole fédéral 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1979 (Suite)			- désire que les systèmes à circuit fermé continuent de relever de la compétence des provinces		
Mai	Élection du Parti conservateur	° Réunions bilatérales des ministres		° Décide d'approuver l'interconnexion du CN-CP à Bell	
Octobre	<ul style="list-style-type: none"> ° Le gouvernement fédéral approuve la proposition : <ul style="list-style-type: none"> - câble - relève principalement de la compétence des provinces mais le gouvernement fédéral a le monopole de trois domaines - télécommunicateurs - la compétence est divisée de façon intraprovinciale et interprovinciale dans tout le pays - discussions sur les aspects locaux de la radiodiffusion - spectre - compétence du gouvernement fédéral 			° Bell fait une proposition au CRTC concernant le service local tarifé (proposition retirée plus tard)	

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1979 (suite) Novembre		<ul style="list-style-type: none"> ° Entente fédérale-provinciale sur les objectifs et les directives en matière de politique applicables aux satellites et établis à l'intention du CRTC; et sur la télévision payante 		<ul style="list-style-type: none"> ° Formation de la Commission Therrien 	
1980 Février	Élection du gouvernement libéral				
Mars	<ul style="list-style-type: none"> ° La proposition d'établissement d'un bureau central pour les décisions de réglementation est envoyée aux provinces 		<ul style="list-style-type: none"> ° Sask Tel annonce un système à fibres optiques de 56 millions de dollars 		
Juin		<ul style="list-style-type: none"> ° Coopération avec les provinces et l'industrie sur les normes techniques de raccordement de matériel terminal aux télécommunicateurs réglementés par le gouvernement fédéral ° Réunion des premiers ministres sur la constitution <ul style="list-style-type: none"> - les télécommunications sont à l'ordre du jour 	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Manitoba et le Québec élaborent leur propre mode de délivrance des licences de système de câblodistribution ° Réunion des premiers ministres des provinces maritimes : <ul style="list-style-type: none"> - critiquent le rapport reçu des ministres des Communications sur l'enquête du CRTC sur Télécom Canada 	<ul style="list-style-type: none"> ° Publication du rapport Therrien (extension des services) 	

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1980 (suite) Juillet		° Réunions du Comité permanent (3 semaines) au sujet de la proposition fédérale : 1. les objectifs nationaux doivent faire l'objet d'une discussion 2. télécommunicateurs - division interprovinciale et intraprovinciale des compétences dans tout le pays 3. spectre - compétence fédérale 4. radiodiffusion - prêt à écouter les propositions des provinces concernant la radiodiffusion locale 5. câble - proposition de 1979			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1980 (Suite)		<p>Québec :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. examiner tout le domaine 2. réitérer la position du Québec et de la Saskatchewan de 1975 en y apportant plus de précisions <p>Nouvelle-Écosse :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. spectre - compétence fédérale (ententes administratives concernant les systèmes radio locaux) 2. radiodiffusion - compétence provinciale, à l'exception des réseaux nationaux 3. câble - compétence provinciale (ententes administratives sur les questions d'intérêt national) 4. télécommunicateurs - compétence provinciale, à l'exception des télécommunicateurs nationaux; compétence mixte en ce qui concerne les aspects interprovinciaux 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1980 (Suite)		<ul style="list-style-type: none"> ° Deux réunions du Comité consultatif sur les communications de l'Atlantique ° Réunion des fonctionnaires responsables des communications ° Réunion du Comité permanent ° Les provinces approuvent à l'unanimité le projet "best efforts" <ul style="list-style-type: none"> - tous les aspects concernant la primauté des provinces, à l'exception de la primauté du gouvernement fédéral sur <ul style="list-style-type: none"> a. les aspects techniques du spectre b. les aspects spatiaux des satellites c. les réseaux de radiodiffusion fournissant des services dans au moins quatre provinces d. les émissions de radiodiffusion non canadiennes 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRIC	Décisions des tribunaux
1980 (Suite) Septembre		Gouvernement fédéral : - spectre - compétence fédérale - câble - les aspects intraprovinciaux relèveraient de la compétence des provinces, à l'exception des services nationaux d'émissions et des services d'émissions non canadiens - télécommunicateurs - division interprovinciale et intraprovinciale des compétences - satellites - compétence fédérale - radiodiffusion - compétence fédérale - réunions fédérales-provinciales ordinaires Aucune résolution			
Octobre		° Début des activités du bureau central et du centre de documentation concernant les décisions prises en matière de télécommunications			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1980 (Suite) Novembre	<ul style="list-style-type: none"> ° Le Ministre annonce que le MDC acceptera les demandes d'exploitation de stations terriennes de réception de télévision présentées par les autorités et les organismes provinciaux responsables de l'éducation 		<ul style="list-style-type: none"> ° Réunion des ministres des Communications : <ul style="list-style-type: none"> - décident de se réunir au moins une fois l'an - confirment leur appui du projet "best efforts" et acceptent d'élaborer des mécanismes pour le mettre en vigueur - établissent un groupe de travail pour examiner le système national de télévision éducative - réaction unanime au Rapport Therrien - confirment le pouvoir des provinces sur les systèmes de câblodistribution à circuit fermé, y compris la télévision payante, les services autres que de radiodiffusion, etc. - expriment leur inquiétude à l'égard : <ul style="list-style-type: none"> a. de certains articles du Projet de loi C-42 (Société canadienne des Postes) b. de l'interconnexion 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1980 (Suite)			<p>c.de la réglementation interprovinciale des télécommunications (établissent un groupe de travail chargé de la question) -communiqué</p>		
1981 Février			<p>° Réunion des ministres des Communications :</p> <ul style="list-style-type: none"> - reçoivent un rapport préliminaire sur la réglementation des télécommunications interprovinciales; un groupe est chargé de poursuivre le travail et de faire des recommandations - approuvent des lignes directrices concernant la réception des signaux de satellite - la politique ciel ouvert, la redistribution comme compétence provinciale - s'inquiètent des plans fédéraux visant à modifier la politique des stations relais 		

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1981 (Suite) Février			<p>- reçoivent un rapport sur le réseau national de télévision éducative; des modèles devront être examinés par un comité mixte formé des hauts fonctionnaires responsables des communications et de l'éducation</p>		
Juin			<p>° L'Alberta vote une modification à la Loi sur la Commission des commodités pour inclure la réglementation des services autres que de radiodiffusion utilisant des systèmes de câblo-distribution</p>		
Juillet				<p>° Décision sur Télécom Canada (81-13)</p>	
1981 (Suite) Septembre		<p>° Réunion des ministres des Communications - technologie des satellites : à l'avenir, les provinces devraient participer davantage à l'établissement des politiques</p>			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1981 (Suite) Septembre		<ul style="list-style-type: none"> - circulation trans-frontière des données : les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et des provinces devraient se réunir de nouveau - décision du CRTC sur Télécom Canada : toutes les provinces à l'exception de l'Ontario, s'y opposent - télévision payante : le gouvernement fédéral et les provinces expriment leur intention d'exercer leur pouvoir dans ce domaine; les sous-ministres se réuniront pour discuter de la question - câble : les provinces approuvent à l'unanimité les moyens administratifs proposés pour atteindre les objectifs provinciaux; le gouvernement fédéral accepte 			

Date	Activités fédérales	Activités fédérales-provinciales	Activités provinciales et interprovinciales	Activités du CRTC	Décisions des tribunaux
1981 (Suite) Septembre		de discuter bilatéralement des questions touchant précisément la câblodistribution; reçoit l'appui des groupes de travail			
1982 Février		° Réunion des ministres des Communications - reçoivent un rapport sur les mécanismes mixtes de réglementation			
Septembre				° Le CNCP présente une demande d'interconnexion avec l'Alberta Government Telephones	
1982 (Suite) Novembre				° Permettra aux abonnés de devenir propriétaires des appareils principaux ainsi que des appareils d'extension	
1983 Mars	° Annonce de la stratégie de la radiotélédiffusion				
Avril				° Approbation de la réorganisation de Bell	

