

Enfin une loi-cadre des sociétés d'État au fédéral

Patrice Garant

Volume 26, Number 2, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042676ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042676ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Garant, P. (1985). Enfin une loi-cadre des sociétés d'État au fédéral. *Les Cahiers de droit*, 26(2), 549–563. <https://doi.org/10.7202/042676ar>

Article abstract

Bill C-24 relating to control of federal Crown corporations or State enterprises is among the best legacies of the Trudeau Administration. Federal State enterprises constitute an important economic empire that have caused some concern to many people over the last ten years. The Auditor General, the Commons Parliamentary Public Accounts Committee, the Lambert Commission on financial management and accountability, the Economic Council and other groups or individuals have made studies and proposals for reform. Three bills were introduced: C-29 by the Clark Government in 1979, C-123 in 1982 and C-153 in 1983 by the Trudeau Government ; all of them prior to bill 24 which has been a major innovation in the field of public law as it has introduced into the *Financial Administration Act* sixty sections dealing with the legal status of that which is so rightfully called the « Sociétés d'État » and with the ever so important question of controls exercised over them by Parliament and Government (Cabinet, Treasury Board, responsible minister and Finance Minister).

Bill C-24 regulates over 400 institutions of the public economic sector, directly or indirectly. It is a major step towards the clarification of a branch of public law that has not yet reached a degree of sufficient maturity, coherence and fitness as to the objectives and needs of a political system that remains liberal and of an economy that is really a mixed economy.

Enfin une loi-cadre des sociétés d'État au fédéral

Patrice GARANT *

Bill C-24 relating to control of federal Crown corporations or State enterprises is among the best legacies of the Trudeau Administration. Federal State enterprises constitute an important economic empire that have caused some concern to many people over the last ten years. The Auditor General, the Commons Parliamentary Public Accounts Committee, the Lambert Commission on financial management and accountability, the Economic Council and other groups or individuals have made studies and proposals for reform. Three bills were introduced: C-29 by the Clark Government in 1979, C-123 in 1982 and C-153 in 1983 by the Trudeau Government; all of them prior to bill 24 which has been a major innovation in the field of public law as it has introduced into the Financial Administration Act sixty sections dealing with the legal status of that which is so rightfully called the « Sociétés d'État » and with the ever so important question of controls exercised over them by Parliament and Government (Cabinet, Treasury Board, responsible minister and Finance Minister).

Bill C-24 regulates over 400 institutions of the public economic sector, directly or indirectly. It is a major step towards the clarification of a branch of public law that has not yet reached a degree of sufficient maturity, coherence and fitness as to the objectives and needs of a political system that remains liberal and of an economy that is really a mixed economy.

	<i>Pages</i>
Introduction	550
1. La nouvelle structure institutionnelle et la portée de la Loi	551
2. Le statut juridique des sociétés d'État	553
3. Les contrôles gouvernementaux sur les sociétés d'État	555
4. Le contrôle parlementaire	559
5. Le contrôle du vérificateur général	561
Conclusion	562

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Introduction

L'administration Trudeau dans le branle-bas pré-électoral a fait voter par le Parlement du Canada une loi qui est presque passée inaperçue. Il s'agit de la Loi C-24 adoptée le 28 juin 1984 par la Chambre des communes et sanctionnée le 29 juin. Cette Loi est intitulée *Loi relative à l'administration financière du gouvernement du Canada à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État*; elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1984 (S.C. 1983-84, c. 31).

Cette loi constitue un événement important dans les annales législatives canadiennes puisqu'il s'agit véritablement d'une première loi-cadre au niveau fédéral portant sur le statut et le régime juridique des sociétés d'État¹. Tous sont au fait de la très grande expansion qu'a subi le secteur public économique; la prolifération des entreprises publiques au niveau gouvernemental a fait l'objet tantôt de la consternation de certains ou l'objet de controverses entre les tenants d'une intervention directe de l'État dans l'économie et ceux qui préfèrent davantage laisser à l'entreprise privée la production des biens et services ou la gestion d'entreprises à caractère purement industriel ou commercial.

Les sociétés d'État ont fait l'objet de nombreux travaux depuis une dizaine d'années². Tout d'abord la lecture des nombreux rapports du Comité fédéral des comptes publics ainsi que de plusieurs rapports annuels du vérificateur général ont sensibilisé le Parlement et l'ensemble de la population canadienne à l'importance notamment des contrôles qui doivent être exercés sur ces institutions du secteur public. En 1976 par ailleurs, le gouvernement créait une commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité dénommée Commission Lambert. Cette commission royale a remis son rapport en 1979 dans lequel elle consacre plusieurs chapitres aux sociétés de la Couronne. Le rapport Lambert a contribué à éveiller l'attention sur le phénomène de l'expansion des sociétés d'État en en dénombant au-delà de 400, qu'il s'agisse principalement des sociétés mères mais aussi des nombreuses filiales de ces sociétés. D'autre part, le rapport

-
1. La *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 1970, c. F-10) date de 1951 et ne comporte que 13 articles consacrés aux corporations de la Couronne.
 2. Sur l'ensemble du sujet voir les ouvrages suivants: J.R. PRICHARD, *Crown Corporation in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983; M. GORDON, *Government in Business*, Montréal, C.D. Howe Institute, 1981; TURPPER and DOERN, *Public Corporation and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherche politique, 1981; P. GARANT, *Les Sociétés d'État: instruments d'intervention économique, aspects juridiques*, Ottawa, Commission royale d'enquête sur l'union économique, 1985, (à paraître sous peu); P. GARANT, *Droit administratif*, 2^e éd., Montréal, Éd. Yvon Blais Inc., 1985, chapitre IV, p. 171-243.

propose une législation-cadre qui viendrait régir le statut juridique et les contrôles de ces institutions. En 1977, le gouvernement fédéral lui-même proposait à la Commission Lambert et à l'ensemble de la collectivité un projet de réforme des corporations de la Couronne dans un *Livre bleu*; ce document comportait un projet de loi-cadre sur les sociétés d'État. À l'automne 1979, l'éphémère gouvernement Clark propose aussi un projet de loi C-27 qui comprend un grand nombre de dispositions devant régir les sociétés d'État. Le projet de loi C-27 étant mort au feuillet, le gouvernement libéral soumet de nouveau à la Chambre des communes en 1982 un projet de loi C-123 qui sera retiré et remplacé par un autre projet C-153. Ces documents soulevèrent des controverses dans les milieux intéressés et de nombreux débats parlementaires, de telle sorte que le gouvernement proposera finalement un nouveau projet, le projet de loi C-24 le 15 mars 1984.

La Loi C-24 comporte essentiellement une innovation majeure qui est l'introduction dans la *Loi sur l'administration financière* d'une partie 12 consacrée aux sociétés d'État. Il s'agit d'une véritable loi-cadre qui comprend soixante articles traitant du statut juridique des sociétés d'État et des contrôles exercés sur elles. Toutefois, cette loi propose une nouvelle structure institutionnelle intéressante.

1. La nouvelle structure institutionnelle et la portée de la Loi

Le législateur prend tout d'abord la peine de modifier la structure institutionnelle générale en ayant recours à deux notions fondamentales nouvelles, soit d'une part, celle d'établissement public ou « departmental corporation », et d'autre part, celle de société d'État ou « crown corporation ». Cette nouvelle classification remplace celle qui était en vigueur depuis la loi de 1951 suivant laquelle le législateur distinguait les ministères du gouvernement d'une part, et, d'autre part, trois types de corporations de la Couronne : les corporations de départements, les corporations de mandataires et les corporations de propriétaires. Cette dernière triple distinction avait été beaucoup critiquée tant au plan de la logique, que de la cohérence et de l'effectivité. Dorénavant, sont considérées comme des établissements publics, les personnes morales ou les corporations énumérées à l'annexe B de la loi ; il s'agit des organismes à caractère administratif ou des organismes de régulation économique. La loi d'ailleurs confère expressément au gouvernement le pouvoir d'inscrire dans cette annexe B toute personne morale constituée par une loi fédérale et chargée de fonctions étatiques d'administration, de recherche, de surveillance, de conseil ou de réglementation. Il s'agit là d'une description fort intéressante qui caractérise l'ensemble des

institutions administratives remplissant les fonctions autres que celles qui sont normalement dévolues aux entreprises publiques. Par ailleurs, le concept de société d'État utilisé pour définir l'ensemble des autres institutions économiques auxquelles s'applique la partie 12 n'est pas défini comme tel. La loi nous dit qu'il s'agit d'une corporation de la Couronne au sens de l'article 95; cet article 95 définit la société d'État comme étant une société d'État mère ou une filiale à cent pour cent. Quant à la société d'État mère, il s'agit d'une personne morale appartenant directement à cent pour cent à Sa Majesté à l'exclusion des établissements publics. C'est l'annexe C de la Loi qui comprend l'énumération des sociétés d'État; cette annexe est subdivisée en une partie 1 et une partie 2. Or, la loi nous suggère quel sera le contenu de ces deux listes lorsque par exemple elle autorise le gouverneur en conseil à ajouter à la partie 2 de l'annexe C les sociétés qui exercent leurs activités dans un milieu compétitif et qui ne dépendent pas habituellement d'affectations de crédits pour leurs dépenses de fonctionnement. Seule la consultation de l'ensemble de la loi et des énumérations faites dans les annexes peut nous indiquer quelles sociétés d'État sont de véritables entreprises à caractère économique exerçant des activités commerciales, industrielles ou financières. Ajoutons toutefois que la Loi C-24 exclut de son application les sociétés d'État à caractère culturel telles Radio-Canada, la Société de développement de l'industrie cinématographique, le Centre national des arts et le Conseil des arts du Canada. Suivant les débats parlementaires, il semble que l'on envisage une autre loi-cadre pour ces sociétés. La Loi C-24 ne s'applique pas en outre à la Banque du Canada, au Centre de recherche sur le développement international ainsi qu'à la Commission canadienne du blé; la vocation spéciale de ces institutions exige, dit-on, un traitement particulier.

La Loi comprend une section première intitulée «les affaires des sociétés». Cette section comprend 15 articles consacrés à la responsabilité parlementaire, au pouvoir d'instruction du gouvernement et du ministre, au contrôle des activités des sociétés d'État, à la qualification de mandataire de Sa Majesté, au pouvoir de réglementation du gouvernement sur certaines activités des sociétés et enfin la question de l'applicabilité de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*. La section II est consacrée aux administrateurs et dirigeants et traite de leur nomination et de façon générale et de leurs conditions d'emploi. La section III, de loin la plus importante est consacrée à la gestion et au contrôle financier. On y retrouve tous les aspects des contrôles gouvernementaux sur la gestion financière. Cette section va des articles 127 à 153. Enfin la section IV est intitulée dispositions générales et comporte quelques dispositions relativement aux renseignements commerciaux, etc.

2. Le statut juridique des sociétés d'État

Suivant la pratique constitutionnelle et administrative les sociétés d'État peuvent être créées par lois spéciales ou par voie d'incorporation en vertu d'une loi générale. Or, ces derniers temps de nombreuses critiques se sont élevées quant à la possibilité de créer sans aucun contrôle parlementaire ou même gouvernemental des sociétés d'État par voie de simple émission de lettres patentes ou de dépôt de statuts en vertu d'une loi générale. La Loi C-24 tente de résoudre ce problème. Elle exige qu'une loi fédérale autorise la constitution d'une corporation dont les actions appartiennent en tout ou en partie à Sa Majesté, l'acquisition d'actions de corporations, la demande de modifications des statuts d'une société mère ayant pour effet un changement important dans les buts ou les activités, la vente ou l'aliénation d'actions et la fusion ou la dissolution d'une société mère (article 100). Une telle habilitation législative est également exigée lorsqu'une société mère ou un groupe procède à l'aliénation de la totalité ou quasi-totalité de leurs actifs. De plus, toutes ces opérations peuvent être autorisées également par décret gouvernemental lorsqu'elles sont le fait d'une société mère ou d'une filiale à 100 % (article 101). Le gouvernement peut assortir ces décrets des conditions qu'il impose. Ces exigences d'habilitations législatives et d'autorisations gouvernementales ne s'appliquent pas dans certaines circonstances telles par exemple l'acquisition d'actions ou d'actifs à titre garanti, l'acquisition ou la vente d'actions dans le cadre d'une activité commerciale normale d'assistance financière ou dans le cadre d'une réorganisation de bonne foi d'une société mère ou de ses filiales à cent pour cent ; de plus, le gouverneur en conseil peut ajouter d'autres exceptions en vertu de l'article 102.

La Loi stipule que toute constitution ou acquisition contraire à la loi est sanctionnée soit par l'obligation de procéder à la dissolution ou par l'émission d'un décret ordonnant la dissolution, la vente ou l'aliénation des actions ou actifs ainsi acquis (article 103). Ces dispositions assez rigoureuses sont inspirées du rapport Lambert qui recommandait que la création de filiales soit autorisée dans la loi constitutive de la société mère et qu'un décret gouvernemental intervienne pour autoriser telle création ou acquisition. Si nous considérons, quant à nous, comme normal que les sociétés mères soient autorisées par leur loi constitutive ou leurs lettres patentes à créer ou acquérir des filiales, il ne nous semble pas nécessaire que chacune de ces opérations soit autorisée par le gouvernement par un décret formel lorsque ces sociétés doivent soumettre ou faire approuver un plan de développement. Rien ne justifie également un contrôle parlementaire spécifique sur la création des filiales ; si les parlementaires s'intéressent à ces dernières, ils peuvent le faire par les voies ordinaires du contrôle parlementaire. À notre avis, la création ou l'acquisition de filiales fait partie du

développement d'une entreprise d'État comme de toute entreprise. Une fois le plan de développement adopté, les opérations de création ou d'acquisition de filiales se prêtent mal à un contrôle *a priori* au risque d'être inefficaces et plus coûteuses. Il faut alors, croyons-nous, laisser jouer les mécanismes et méthodes du droit corporatif.

Le *Rapport Lambert* et bien d'autres ont réclamé que le mandat des sociétés d'État soit clairement défini de même que leur mission, leurs buts, leurs objectifs et leurs pouvoirs. Sur ce point, la Loi C-24 comporte des dispositions assez intéressantes interdisant à une société mère et à ses filiales à cent pour cent d'exercer une activité incompatible avec les buts pour lesquels la société a été constituée, ou allant à l'encontre des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer selon sa charte (article 104).

Quant au statut corporatif des sociétés d'État, l'une des questions qui se soulèvent est l'applicabilité des dispositions des lois générales sur les corporations, notamment la *Loi sur les corporations canadiennes* et la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*. Si la Loi C-24 apporte des éclaircissements intéressants à ce sujet, elle déclare complètement inapplicable la première de ces deux lois. Quant à la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, elle s'applique aux sociétés à capital-actions mais certaines de ses dispositions, notamment l'article 261 relatif à l'abandon de charte, ne s'appliquent pas. De plus, la loi apporte de nombreuses modifications aux lois constitutives de plusieurs sociétés d'État afin de les rendre compatibles avec la lettre et l'esprit de la présente réforme.

Une autre question fort délicate est celle de l'attribution de la qualification d'agent ou mandataire de la Couronne³. L'on sait que le législateur qualifie expressément de nombreuses institutions ou sociétés d'agents de la Couronne mais qu'en cas de silence de la loi la jurisprudence a élaboré des critères pour permettre une qualification jurisprudentielle. Or, la Loi C-24 comporte la définition suivante de société mandataire : il s'agit d'une société d'État ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une loi fédérale (article 95). Dorénavant, il faudra semble-t-il qu'une loi autre que la *Loi sur l'administration financière* octroie cette qualification. De plus, on peut se demander si l'expression déclaration expresse exclut la possibilité de qualification jurisprudentielle en vertu de la common law comme nous l'avons mentionné plus haut. Il nous semble en effet qu'une société d'État régie par la présente loi ne pourra plus être qualifiée par les tribunaux d'agent de la Couronne à cause de cette indication très claire que cette qualification ne provient que d'une déclaration expresse.

3. Cette question est traitée abondamment dans P. GARANT, *Droit administratif*, *supra*, note 2, chapitre IV.

Par ailleurs, certains prétendront que l'élimination de la common law par voie statutaire doit être encore plus évidente.

La question de l'ensemble des prérogatives et immunités de la Couronne est peu abordée dans cette nouvelle loi⁴. Toutefois, l'article 108 traite des immunités concernant les biens et voies d'exécutions. Il stipule que les biens tenus par une société mandataire appartiennent à Sa Majesté, que le titre soit au nom de la société ou de Sa Majesté. Il en résulte qu'il faut une mention expresse dans la loi constitutive de l'une et l'autre des sociétés pour que soit possible l'exécution des obligations de la société sur ces biens. Plusieurs lois constitutives comme celle de la Commission canadienne du blé, celle de la Société de développement du Cap Breton, celle de la Banque fédérale de développement, etc. contiennent une telle clause, mais non pas toutes. Ainsi récemment on a vu la Cour fédérale considérer que Radio-Canada ne peut pas faire l'objet de mesures d'exécution forcée sur ses biens en exécution d'un jugement rendu contre elle⁵.

3. Les contrôles gouvernementaux sur les sociétés d'État

On sait que depuis 7 ou 8 ans un fort vent de resserrement des contrôles souffle sur la colline parlementaire à Ottawa. Depuis quelques années on ne parle que d'imputabilité. D'une part, le gouvernement a été fréquemment accusé d'avoir perdu le contrôle de ces énormes machines qui se développent au rythme du dynamisme des grandes entreprises ou qui commandent des ponctions énormes dans les coffres de l'État. Le vérificateur général lui-même s'est découvert la mission de sauver le contrôle parlementaire d'un enlisement certain.

Quant au contrôle gouvernemental, la Loi C-24 consacre plusieurs dispositions à la nomination, la démission, la rémunération, les devoirs et la prévention des conflits d'intérêts chez les administrateurs présidents et premiers dirigeants des sociétés d'État mère (articles 114 à 126). Ces dispositions nous paraissent toutes fort acceptables. Mentionnons entre autres celles qui stipulent que les barèmes de rémunération et les autres avantages sont fixés par le gouverneur en conseil. Par ailleurs, la Loi C-24 stipule que le vérificateur d'une société d'État mère est nommé par le gouvernement après consultation du conseil d'administration lorsqu'aucune loi ne prévoit que c'est le vérificateur général qui exerce cette fonction. À partir de 1989 toutefois, ce dernier sera nommé vérificateur ou vérificateur adjoint de toutes les sociétés mères de la partie I de l'annexe C.

4. Voir notamment, P. GARANT, *Droit administratif*, *supra*, note 2, chapitres I et IV.

5. *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société Radio-Canada*, [1976] 2 C.F. 145.

La Loi C-24 propose des innovations assez importantes quant à ce qu'elle désigne sous le vocable règlements administratifs. Ces règlements des sociétés mères adoptés par leur conseil d'administration doivent être envoyés au ministre de tutelle et au président du Conseil du trésor immédiatement. Le gouverneur en conseil peut par décret ordonner l'adoption, la modification ou l'annulation d'un règlement. Enfin, le gouverneur en conseil peut par règlement fixer le contenu des règlements administratifs des sociétés mères et exempter une société ou une catégorie particulière de sociétés de l'obligation de transmission d'un tel règlement. Il s'agit là d'un mécanisme de contrôle a priori ou d'approbation préalable. Nous considérons que le contrôle a posteriori sous forme de désaveu aurait été préférable à ce contrôle a priori. Nous considérons, par ailleurs, comme un empiètement sur les attributions normales d'une société d'État le fait d'habiliter le gouvernement à fixer par décret le contenu des règlements de telles sociétés.

Les contrôles budgétaires ont toujours occupé une place centrale dans les préoccupations des réformateurs des sociétés d'État. Jusqu'ici au niveau fédéral, l'approbation des budgets était requise, soit en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, soit en vertu des lois particulières. Suivant la Loi C-24 de 1984, seules les sociétés mères de la partie I de l'annexe C doivent faire approuver par le Conseil du trésor leur budget de fonctionnement dans tous les cas, qu'il y ait ou non demande de crédits parlementaires ; le texte de la loi diffère donc à certains égards du texte du projet de loi C-24 déposé le 15 mars 1984. Ce budget traite de toutes les activités de la société et le cas échéant de ses filiales à 100 pour cent, y compris leurs investissements ; il doit mettre en évidence les principales activités de la société. Il est même stipulé que si la société mère prévoit en cours d'exercice une augmentation sensible des dépenses, elle doit faire approuver une modification du budget par le Conseil du trésor (article 130). Quant au budget d'investissement, toutes les sociétés mères doivent le faire approuver par le Conseil du trésor (article 131) ; ces budgets comprennent ceux des filiales à 100 pour cent. Ce budget ne peut être modifié sans l'approbation du Conseil du trésor sur recommandation du ministre de tutelle. Le ministre des finances peut aussi exiger que sa propre recommandation, en plus de celle du ministre de tutelle, accompagne un budget d'investissement.

Depuis plusieurs années, on exige de plus en plus que les sociétés d'État se dotent d'un plan de développement et le fassent approuver par le gouvernement. La Loi C-24 prescrit que les sociétés mères préparent annuellement un plan d'entreprise qu'elles remettent au ministre de tutelle et, si un règlement y pourvoit au ministre des finances, pour approbation par le gouverneur en conseil. Ce plan comporte des renseignements sur les buts de l'entreprise, les objectifs pour la durée du plan et chaque année

d'exécution, et les prévisions des résultats pour l'année précédant la première année d'exécution par rapport aux objectifs du dernier plan. La Loi interdit aux sociétés mères et à leurs filiales à 100 pour cent d'exercer une activité incompatible avec ce plan ; une société peut toutefois proposer un projet de modification du plan en cours d'exercice.

La question du contrôle des emprunts faits par les nombreuses sociétés d'État a aussi soulevé fréquemment l'inquiétude dans certains milieux. Aussi a-t-on souvent recommandé qu'un contrôle plus serré soit exercé par le gouvernement sur cette activité. La Loi C-24 innove à cet égard. Elle stipule que, sauf si elle en a la capacité et sauf habilitation expresse d'une loi fédérale, une société mandataire ne peut contracter d'emprunt qu'auprès de Sa Majesté ; une loi d'appropriation peut comporter une telle habilitation. De plus, une société mère ou une filiale à 100 pour cent qui a l'intention d'emprunter doit l'indiquer dans son plan d'entreprise ; elle y donne en outre une indication de ses projets et de sa stratégie en la matière ; le ministre des finances peut exiger que sa propre recommandation accompagne celle du ministre de tutelle. Enfin, avant de procéder à une opération d'emprunt, l'approbation du ministre des finances est requise quant aux modalités de temps et aux conditions. Un règlement du gouvernement peut prévoir des exemptions. Il va de soi qu'une coordination s'impose entre le ministre des finances et les sociétés d'État pour les emprunts à long terme. La Loi C-24 contient en outre des propositions intéressantes dans la mesure où elle relie les emprunts à la réalisation des objets prévus au plan de développement et au budget d'investissement.

L'activité contractuelle des sociétés d'État fait souvent l'objet de contrôles assez poussés dans les lois particulières. Au fédéral, l'article 73 de la *Loi sur l'administration financière* prévoyait jusqu'ici que le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles une corporation de mandataires peut entreprendre des engagements contractuels. La Loi C-24 stipule expressément que ce pouvoir réglementaire du Conseil du trésor ne s'applique pas aux sociétés d'État ; par ailleurs, le même article 73 est abrogé. Il s'agit donc d'un retour à une plus grande autonomie contractuelle, ce qui nous paraît excellent. Lorsqu'un plan de développement a été approuvé et que la loi définit clairement les objectifs et la mission d'une société d'État, on peut s'en remettre à ses dirigeants pour exercer les pouvoirs administratifs qui seront nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Il suffira après coup de les juger sur leur performance.

Un autre aspect du contrôle gouvernemental est celui du pouvoir de directive conféré tantôt au gouvernement tantôt au ministre de tutelle. Le pouvoir de directive a été peu à peu conféré dans certaines lois constitutives. En 1975, le rapport d'enquête sur Air Canada, par exemple, recommandait

que ce pouvoir constitue un véhicule par lequel le gouvernement puisse à l'occasion, lorsque l'intérêt national l'exige, donner au conseil d'administration des directives concernant l'orientation générale de la société. Le *Livre bleu* de 1977 de même que le *Rapport Lambert* ont proposé également la généralisation d'un tel pouvoir de directive. La Loi C-24 dispose que sur la recommandation d'un tel pouvoir de directive. Le ministre de tutelle le gouverneur en conseil peut donner des instructions à une société mère s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Le conseil d'administration doit au préalable être consulté sur leur teneur et leurs effets. Les administrateurs doivent veiller à la rapidité et à l'efficacité de la mise en œuvre de ces directives mais ils ne peuvent être tenus responsables des conséquences s'ils agissent de bonne foi, avec diligence et compétence. Ces instructions doivent être déposées devant le Parlement dans les quinze jours. Les sociétés mères avisent immédiatement le ministre de tutelle de la mise en œuvre des instructions reçues. L'ensemble de ces dispositions nous paraissent bien conçues et bien formulées. Toutefois, il est malheureux que la loi n'ait pas dit expressément que ces directives doivent concerner l'orientation générale de la société. Quant aux conséquences financières de la mise en œuvre des directives, le *Livre bleu* et le *Rapport Lambert* avaient recommandé que soit prévue une méthode de compensation raisonnable pour les sociétés. Le projet de loi C-27 de 1979 rendait même cette compensation obligatoire. Cette suggestion a été assez mal reçue dans certains milieux. La Loi C-24 se contente de créer une présomption à l'effet qu'une société mère qui observe les instructions agit au mieux de ses intérêts (article 99, alinéa 5). Il nous semble que cela soit satisfaisant.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la question de la création ou l'acquisition de filiales de sociétés d'État a soulevé de vives inquiétudes dans de nombreux milieux. À la suite des propositions du *Livre bleu* et du *Rapport Lambert*, la Loi C-24 comporte un système complexe selon lequel toute création de corporations ou filiales, toute acquisition d'actions conférant au gouvernement un titre de propriétaire, toute aliénation d'actions ou de la totalité ou quasi-totalité des actions requiert l'approbation du gouvernement. Un règlement peut toutefois prévoir des exceptions. Ces dispositions confondent à notre avis deux réalités, soit d'une part la nécessité d'informer le Parlement de ces questions et d'autre part l'opportunité d'instaurer un contrôle préalable d'opérations qui ne se prête guère à ce genre de contrôle : il s'agit des prises de participation dans le capital-actions d'entreprises privées. Si une société mère est autorisée à jouer le jeu du droit corporatif, à acquérir des valeurs mobilières en compétition sur les marchés boursiers, on peut imaginer que tout délai puisse être grandement préjudiciable. Ces opérations pour être rentables doivent être menées de façon discrète et souvent avec une grande célérité. Aussi, ferions-nous une

distinction entre la constitution d'une corporation et l'acquisition d'actions pour le marché boursier ; dans ce dernier cas, seul un contrôle a posteriori par voie de rapport détaillé suffirait afin d'informer et le gouvernement et le Parlement. Ces derniers pourraient alors prendre les sanctions qui s'imposent.

Le gouvernement possède d'autres moyens de contrôle a posteriori tels les rapports et renseignements qui doivent lui être fournis. À cet égard, la Loi C-24 prescrit le dépôt du rapport annuel des sociétés mères et précise quel doit être son contenu : états financiers, rapport du vérificateur, énoncé des mesures prises pour atteindre les objectifs, renseignements exigés par le Conseil du trésor à l'égard des résultats, autres renseignements exigés par la loi, le ministre de tutelle, le président du Conseil du trésor, le ministre des finances. Le Conseil du trésor peut par règlement prescrire les renseignements que doit contenir ce rapport annuel. Le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à 100 pour cent. La Loi C-24 prescrit en outre que les sociétés mères doivent sur demande remettre au ministre de tutelle ou au Conseil du trésor les comptes, budgets, états financiers, livres, rapports et autres renseignements réclamés. De plus, le premier dirigeant d'une société doit aviser sans délai le ministre de tutelle et le président du Conseil du trésor de tout changement, notamment dans la situation financière, qui pourrait avoir des conséquences importantes sur les résultats de la société et de ses filiales à 100 pour cent. Enfin, la Loi C-24 prévoit que le président du Conseil du trésor dépose annuellement devant le Parlement le rapport global de toutes les sociétés d'État. Ce rapport doit en outre contenir la liste de toutes les sociétés d'État et de toutes les corporations dont les actions sont détenues par Sa Majesté ou une société d'État, des données sur l'emploi et la situation financière y compris le total des emprunts ainsi que tout autre renseignement. L'ensemble de ces mesures, croyons-nous, procurera au Parlement et à la collectivité une information adéquate sur le secteur public économique. Cet effort de rationalisation est remarquable mais exigera un travail considérable ; espérons qu'il ne mènera pas à une bureaucratisation encombrante qui serait néfaste au dynamisme de l'entreprise publique, premier facteur d'efficacité.

Mentionnons en terminant que la loi clarifie au sein du gouvernement la situation des différents titulaires des contrôles. Ainsi, le rôle du Conseil du trésor est reprécisé et même raffermi. D'autre part, la loi traite de façon adéquate du ministre de tutelle et de son rôle extrêmement important à l'égard des sociétés d'État.

4. Le contrôle parlementaire

Dans son rapport annuel 81-82, le vérificateur général du Canada fait le bilan des prises de conscience et des propositions qui ont été faites en vue

d'accroître l'imputabilité devant le Parlement des sociétés d'État. Des progrès sensibles ont certes été accomplis sur trois plans. D'une part, le raffermissement des contrôles exercés par les autres contrôleurs que sont le Conseil du trésor et le vérificateur général, contribue indirectement mais considérablement à bonifier le contrôle parlementaire. D'autre part, une prise de conscience très vive de la part des parlementaires a produit un regain de vigueur sans précédent au comité des comptes publics ainsi qu'en Chambre lors des périodes de questions ou lors du vote d'importantes lois constitutives de nouvelles sociétés telles Pétro Canada notamment.

La Loi C-24 précise à son article 98.1 que les sociétés d'État sont responsables devant le Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de la poursuite de leurs activités. Cette disposition qui ne figurait pas dans le projet de loi déposé le 15 mars 1984 ne fait que redire l'état du droit, à savoir que les corporations de la Couronne comme créatures du Parlement sont responsables devant lui, mais nécessairement par l'intermédiaire d'un ministre qui agit comme leur porte-parole en Chambre.

Cet énoncé de principe est d'une importance capitale et contraste avec plusieurs affirmations que l'on peut lire dans les débats parlementaires suivant lesquelles le ministre de tutelle devrait répondre en Chambre de tous les faits et gestes des sociétés d'État comme si ces sociétés étaient intégrées au ministère qu'il dirige. Il s'agit là d'une confusion notoire qui contredit le principe même de l'autonomie institutionnelle des sociétés d'État et détruit la raison d'être même de ce réseau de corporations qui repose sur l'idée de décentralisation. Vouloir faire assumer par le ministre de tutelle la responsabilité de tous les actes de l'entreprise, c'est dénaturer le système et diluer à brève échéance toute imputabilité véritable.

Le contrôle parlementaire sur les institutions du secteur public économique ne doit pas être une panacée ; il doit être bien compris ; il est normal que le Parlement ait un droit de regard sur toutes les sociétés d'État. Il faut distinguer entre ce qui doit être sujet à contrôle préalable et ce qui ne doit être soumis qu'à un contrôle a posteriori. Nous croyons qu'en général la création des sociétés mères devrait faire l'objet d'une loi constitutive discutée et votée en Chambre. La Loi C-24 va plus loin ; elle exige qu'une loi fédérale autorise préalablement les opérations suivantes : constitution de personne morale, acquisition d'actions, demande de statuts apportant une modification importante aux buts d'une société mère, aliénation d'action, dissolution au sujet d'une société mère, aliénation de la totalité ou quasi-totalité des actifs d'une société mère. La plupart de ces opérations doivent en plus être autorisées par décret du gouvernement. L'idée d'un contrôle parlementaire spécifique a posteriori n'a donc pas été retenu.

La Loi C-24 contient en matière de contrôle parlementaire trois autres propositions intéressantes en vue d'informer le Parlement. L'article 132 stipule qu'une société mère, une fois son plan, son budget de fonctionnement, ou son budget d'investissement approuvés doit en préparer un résumé qu'elle fait approuver par le ministre de tutelle pour dépôt devant chacune des chambres du Parlement ; ce résumé est automatiquement transmis au comité parlementaire approprié. Deuxièmement, le rapport annuel de chaque société dont le contenu sera sensiblement amélioré sera automatiquement envoyé au même comité parlementaire. Enfin, le président du Conseil du trésor doit déposer annuellement devant le Parlement un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères.

5. Le contrôle du vérificateur général

Le vérificateur général s'est penché depuis sept ou huit ans avec beaucoup d'attention sur le dossier des sociétés d'État. Le contrôle des sociétés d'État est devenu pour lui une préoccupation majeure. Mais cet agent du Parlement d'une indépendance irréprochable doit-il devenir le contrôleur des activités de ces institutions à caractère industriel, commercial ou financier. C'est là une question assez délicate que n'a pas tranchée le législateur de façon définitive. La Loi C-24 n'impose pas le vérificateur général comme vérificateur de toutes les sociétés, mais à partir de 1989, c'est lui qui sera nommé par le gouvernement comme vérificateur ou co-vérificateur des sociétés mentionnées à la partie I de l'annexe C ; le vérificateur peut toutefois refuser ce mandat.

La Loi C-24 contient deux dispositions concernant la vérification. L'une est destinée à faciliter l'accès aux renseignements, c'est l'article 146. L'autre stipule que le vérificateur n'est pas autorisé à exprimer d'opinion sur le bien-fondé des questions d'orientation, notamment des buts de la société, des restrictions à ces activités, des objectifs, des décisions commerciales ou des décisions d'orientation de la société ou du gouvernement du Canada (article 147). Ces dispositions n'autorisent pas la vérification intégrée, mais l'excluent-elles ? On sait que la vérification intégrée introduite au fédéral en 1977 amène le vérificateur général à se prononcer sur la performance générale d'une institution publique. Il doit notamment, comme l'y autorise l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*, porter à l'attention de la Chambre les cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées, les cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité, ou les cas où il a constaté que des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes

dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre. On voit bien le caractère délicat de la vérification intégrée, si on l'impose aux sociétés d'État. Le moins que l'on puisse dire c'est que la situation n'est pas claire. En 1979, le vérificateur général du Canada dans son rapport recommandait la vérification intégrée pour les sociétés d'État. À cette époque, le vérificateur a entrepris sur une base volontaire et expérimentale l'examen de six de ces sociétés. Ce sont les résultats de cette expérience qui devront guider l'orientation future de la vérification des sociétés.

Par ailleurs, la Loi C-24 rend obligatoire chez les sociétés mères la formation d'un comité de vérification interne composé d'administrateurs ; elle rend également obligatoire la vérification interne elle-même ; la Loi C-24 précise les fonctions de ce comité de vérification. De plus, la Loi oblige chaque société mère à faire un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à 100 pour cent tous les cinq ans ou à la demande du gouvernement ou du ministre de tutelle. Cet examen a pour but de vérifier l'efficacité des systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion et des pratiques de gestion (article 143).

Il semble bien que la vérification externe de la performance des sociétés d'État, surtout de celles qui opèrent en secteurs industriels et commerciaux et dans des domaines concurrentiels, constitue un défi qui ne pourra être relevé qu'en y affectant des ressources humaines et financières considérables et en mettant au point des méthodes et critères dont apparemment on n'est pas encore prêt d'accoucher.

Conclusion

La Loi C-24 de 1984 constitue un effort considérable en vue de l'amélioration du droit des entreprises publiques chez-nous. Les réformes proposées ces dernières années notamment celles contenues dans la Loi C-24 permettront de résoudre certaines difficultés. Elles risquent toutefois d'en engendrer d'autres. Il nous paraît évident que le droit de l'entreprise publique, branche importante du droit public économique n'a pas atteint chez-nous un niveau de maturité, c'est-à-dire de clarté, de cohérence et d'adaptation aux besoins, qui convient à un système politique libéral et à une économie mixte. La problématique juridique et institutionnelle des sociétés d'État posera toujours un défi aux disciples de toutes les disciplines concernées, y compris aux juristes. Nous avons voulu porter à l'attention des juristes l'importance de cette nouvelle législation qui constitue, croyons-nous, un événement majeur des 30 dernières années dans l'ensemble des lois qui constituent encore une des sources importantes de notre droit public.

Nous sommes en désaccord avec certaines des propositions de cette loi qui constituent à notre avis un encadrement trop contraignant pour le développement et la réalisation des objectifs des sociétés d'État, qui sont encore parmi les instruments indispensables d'intervention de l'État dans l'économie. Par ailleurs, nous nous réjouissons de la qualité de cette nouvelle loi qui utilise un certain nombre de concepts nouveaux dans notre vocabulaire juridique, qu'il s'agisse de la notion même de société d'État, de la notion de ministre de tutelle et d'un certain nombre d'autres termes qui dans le droit public contemporain sont bien connus.