Document generated on 06/06/2025 4:17 a.m.

Revue générale de droit

Quelques aspects constitutionnels des politiques de ressources naturelles

Jean-Paul Lacasse

Volume 10, Number 1, 1979

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1059636ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1059636ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Lacasse, J.-P. (1979). Quelques aspects constitutionnels des politiques de ressources naturelles. *Revue générale de droit*, *10*(1), 317–323. https://doi.org/10.7202/1059636ar

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1979

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Quelques aspects constitutionnels des politiques de ressources naturelles*

1. INTRODUCTION.

Les économistes s'intéressent de plus en plus aux politiques de ressources naturelles. C'est que celles-ci ont souvent pour cause ou conséquence un phénomène d'ordre économique comme, par exemple, la hausse du prix du pétrole. L'étude de telles politiques, à l'intérieur d'un État fédéral comme le Canada, doit tenir compte de l'existence de deux niveaux étatiques, l'un fédéral et l'autre fédéré.

En matière de gestion des ressources naturelles au Canada, il existe, on le sait, des tensions inter-étatiques importantes. C'est sans doute parce que notre Constitution, si explicite quant au partage de la propriété des ressources naturelles entre l'État central et les États fédérés (sauf quant aux droits miniers sous-marins), reste muette pour ce qui a trait à la compétence respective de chacun des niveaux sur le domaine spécifique des ressources naturelles; il en résulte que celle-ci s'infère d'autres titres de compétence, comme on aura l'occasion de le souligner.

Notre propos fait état, bien sûr, de la situation constitutionnelle actuelle en matière de politiques des ressources naturelles. Mais, au-delà de cela, nous voudrions parler des tensions inter-étatiques actuelles conséquentes, à notre avis, à des initiatives fédérales par ailleurs tout à fait conformes à la Constitution. Nous voudrions aussi relever quelques propositions récentes qui ont été formulées pour en arriver à un compromis en cette matière. Enfin, nous signalerons le caractère à notre avis intégrateur de la gestion des ressources naturelles et les conséquences qui devraient en découler. Par ailleurs, vu les limites de temps imposées, l'on comprendra qu'il a fallu faire un choix parmi les diverses situations pouvant faire l'objet d'analyses ce qui rend la présente communication plus indicative qu'exhaustive. Ainsi, par exemple, toute la question des droits miniers sous-marins, déjà abondamment commentée, ne sera que signalée.

2. LE PARTAGE CONSTITUTIONNEL DU B.N.A. ACT.

Alors que le partage de la propriété des ressources naturelles avantage les États fédérés plutôt que l'État central, en vertu surtout de l'article 109 du *B.N.A.*

---

* Communication présentée au 19e congrès de la Société canadienne de science économique, à Montréal le 11 mai 1979.

Act, il n'en est plus de même en matière de compétences législatives où c'est l'État central qui profite du *residuum*. En effet, alors que la Constitution attribue aux États fédérés la propriété de principe sur le domaine public y compris ses ressources naturelles (encore que les propriétés fédérales, exceptionnelles au départ, peuvent s'accroître à la suite d'achats de gré à gré ou par expropriation), les compétences législatives fédérales prévues à l'article 91 du *B.N.A. Act* permettent au Parlement fédéral d'adopter des lois qui affectent de façon considérable les politiques de gestion des ressources naturelles.

Il est vrai que le paragraphe 5 de l'article 92 du *B.N.A. Act* donne aux États fédérés la compétence pour légiférer sur «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province»; le Québec a pu, en vertu de cette disposition, et aussi en vertu du paragraphe 13 (propriété et droits civils), adopter, par exemple, la *Loi des mines*, la *Loi des terres et forêts*, la *Loi du régime des eaux* ... et ainsi établir des politiques de gestion des ressources naturelles. La compétence législative de principe est donc entre les mains des États fédérés. Les pouvoirs fiscaux des provinces sont importants (impôts directs, droits et «royautés») mais ne s'étendent pas à l'imposition indirecte (cas d'un impôt où celui qui l'acquitte peut en recouvrer le montant en majorant le prix qui sera payé par une autre personne).

Mais si une loi québécoise, ontarienne ou albertaine empiète sur une compétence fédérale, elle peut être déclarée inconstitutionnelle; si elle est incompatible avec une loi fédérale valide, elle reste inopérante; si elle gêne les activités d'une entreprise fédérale, elle peut ne pas s'appliquer à celle-ci; tout cela est normal en vertu de la Constitution actuelle.

Or, les compétences législatives fédérales, lesquelles constituent autant de limitations aux compétences des États fédérés, sont très importantes. Signalons-en quelques-unes: la réglementation du trafic et du commerce interprovincial et international, le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation, le pouvoir de déclarer des ouvrages à l'avantage général du Canada; on peut ajouter la compétence législative fédérale sur ses propriétés, le pouvoir d'urgence, le pouvoir de dépenser, le pouvoir résiduaire, tous renforcés par les théories dîtes des dimensions nationales et de la prépondérance législative. Appliquées au domaine des ressources naturelles, ces compétences fédérales peuvent acquérir une importance insoupçonnée, notamment du point de vue économique en faisant, par exemple, déclarer inconstitutionnelle une loi provinciale de nature fiscale destinée à faire entrer dans les coffres de la province en question quelques centaines de millions de dollars provenant de l'exploitation de ses propres ressources naturelles: ce fut le cas dans l'affaire CIGOL en 1977 alors que la Cour suprême du Canada a bien démontré les limitations des compétences provinciales en invalidant une législation fiscale de la Saskatchewan pour les motifs que celle-ci constituait une imposition indirecte et visait à réglementer le commerce interprovincial.

L'on voit donc que le principe de la compétence législative des États fédérés sur leurs ressources naturelles peut être affecté, atténué, amoindri et parfois battu

en brèche pour peu que l'autorité fédérale exerce ses propres compétences afin de mettre en oeuvre ses propres politiques.

3. Les initiatives fédérales, occasions de tensions.

L'État fédéral intervient de plus en plus dans le domaine des politiques de gestion des ressources naturelles. Et les tribunaux, en particulier la Cour suprême du Canada, se rangent le plus souvent du côté fédéral lorsque survient un litige d'ordre constitutionnel en matière de ressources naturelles entre celui-ci et une province. Malgré les cris d'indignation que soulèvent chaque initiative fédérale ou chaque arrêt de la Cour suprême en faveur du pouvoir central, il faut bien reconnaître que les premières sont habituellement tout à fait légales et que les secondes ne font qu'interpréter la Constitution.

Ce qui ne signifie pas que les initiatives fédérales ont été acceptées par les provinces dans un climat d'allégresse. Au contraire, elles ont, dès le départ, été l'occasion de tensions de toutes sortes. Le cas de l'uranium est intéressant à cet égard. Ainsi, dès 1946, le Parlement fédéral adoptait la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Se servant du pouvoir déclaratoire qui était à sa disposition en vertu des articles 91,29° et 92,10° c) du *B.N.A. Act*, celui-ci déclarait, en fait, de façon unilatérale, que les travaux d'exploration pour la recherche de l'uranium et autres substances radioactives étaient à l'avantage général du Canada, par le jeu des définitions contenues dans la Loi et des Règlements adoptés en vertu de celle-ci. Cela restait tout à fait légal malgré l'incongruité de l'existence de permis fédéraux pour l'exploration de l'uranium alors que tout le domaine de l'exploration minière relève normalement des provinces. L'État fédéral avait cependant le pouvoir d'intervenir, non seulement à cause de son pouvoir déclaratoire mais aussi en vertu de la théorie dîte des dimensions nationales. Les États fédérés ont protesté à maintes reprises contre cette ingérence fédérale, avec raison à notre avis. Il nous semble que le pouvoir central aurait pu se contenter d'un contrôle sur l'exportation de l'uranium. Rien n'y fit puisque le gouvernement fédéral déposait, en novembre 1977, le bill C-14 concernant le contrôle et l'administration nucléaires.

Ce bill, qui devait remplacer la Loi fédérale sur le contrôle de l'énergie atomique de 1946, n'a pu être adopté avant la dissolution du Parlement. Il reprend les dispositions de la *loi actuelle* mais de façon beaucoup plus articulée. Ainsi, en plus d'être mieux adapté au contexte contemporain, il incorpore dans la Loi des choses qui, auparavant, n'étaient prévues que dans des règlements.

L'aspect le plus étonnant du projet de loi et, en même temps celui qui est le plus litigieux c'est la mainmise par un organisme fédéral (la Commission de contrôle nucléaire) sur des ressources naturelles appartenant aux provinces. En effet, l'article 3 déclare que les travaux relatifs à l'exploration des substances radioactives comme l'uranium sont à l'avantage général du Canada. Cet exercice du pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral est un geste politique assez aberrant, même si c'est légal, parce que c'est une façon pour l'un des niveaux étatiques, le niveau fédéral, de modifier unilatéralement le partage des compétences. Ainsi, il

suffit que le pouvoir déclaratoire s'exerce pour que l'équilibre des compétences se brise.

Or, ici, on déclare que des ressources naturelles sont à l'avantage général du Canada. Il en résulte que plutôt d'être soumis à la loi des mines du Québec, leur exploration et leur exploitation sont régies prioritairement par un organisme fédéral, uniquement parce que le Parlement fédéral l'a dit.

On aurait pu penser, en ces années-ci, que le Parlement fédéral se serait montré plus respectueux des droits des provinces à l'égard de leurs ressources naturelles. Même si cette disposition n'est pas nouvelle il faut dire que les ministres provinciaux des mines avaient demandé au gouvernement fédéral de se retirer du domaine de l'exploration de l'uranium.

À toutes fins pratiques, la Commission fédérale de contrôle nucléaire pourrait décider, par exemple, qu'il n'y aura pas d'exploration pour l'uranium au Québec ou qu'un gisement découvert ne sera pas exploité. Et si, par hypothèse, le Québec avait investi des sommes considérables au niveau des recherches géologiques ou en construction de chemins de mine, la Commission fédérale pourrait rendre inutile ces investissements.

Le projet de loi prévoit l'émission de permis fédéraux pour l'exploration de l'uranium à défaut desquels on ne peut en faire la recherche et la mise en valeur. Les modalités de ces permis peuvent être prévues par règlement de la Commission. Tout ceci a pour effet d'étouffer la compétence québécoise sur l'exploration de l'uranium (règlements québécois sur la salubrité dans les mines qui ne s'appliquent plus; permis québécois qui pourraient être illusoires si le permis fédéral n'est pas émis).

On pourrait multiplier les exemples. Ainsi, la loi sur l'administration du pétrole, adoptée en 1975 et modifiée en 1978, prévoit l'adoption de prix uniformes (à part les frais de transport et de distribution) pour les hydrocarbures vendus au Canada. Bien que tout à fait conforme au partage des compétences constitutionnelles, cette loi a, elle aussi, occasionné des tensions entre l'État fédéral et l'État d'Alberta.

Il en a été de même des initiatives fiscales fédérales. Ainsi, la non-déductibilité des royautés et droits sur les mines payés aux provinces dans le calcul de l'impôt fédéral sur les profits des exploitants de ressources naturelles, décrétée en 1974, a causé des tensions puisqu'elle a restreint la marge de manoeuvre des provinces dans la gestion de leurs ressources naturelles ce qui comprend, bien sûr, la possibilité pour l'État de tirer profit de leur exploitation.

Il n'y a pas que les lois qui sont causes de tensions. Les attitudes du gouvernement fédéral peuvent l'être également. Ainsi, dans l'affaire CIGOL, évoquée précédemment, le gouvernement fédéral s'était empressé de se ranger du côté d'une entreprise pétrolière qui contestait, devant les tribunaux, la constitutionnalité d'une loi fiscale provinciale. Dans l'affaire des droits sous-marins, dans les années soixante, le gouvernement fédéral s'était également retrouvé contre les provinces devant les tribunaux.

Encore plus récemment, le gouvernement fédéral a fait adopter par le Parlement du Canada le bill C-42 de 1979 (Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie). L'objectif était certes louable puisqu'il s'agissait de prévoir une façon de préserver les approvisionnements en période de crise. Cependant, cette loi établit un Office de répartition des approvisionnements d'énergie dont les pouvoirs sont tels que ceux-ci l'emportent sur les compétences provinciales par suite d'une simple déclaration d'urgence de la part du Cabinet fédéral (à être ratifiée par le Parlement) sans consultation des provinces. Il s'agit ici d'une conception assez étriquée du fédéralisme canadien à l'intérieur duquel le niveau fédéral fait comme si le niveau fédéré n'existait pas ou lui était subordonné. Il n'est pas étonnant alors de constater que l'Ontario, l'Alberta et le Québec aient fortement régi à cette loi laquelle suivait de peu la conférence fédérale-provinciale de février 1979 où le gouvernement fédéral s'était en principe montré plus accommodant.

Il ne s'agit pas ici de contester la légalité de toutes ces initiatives fédérales. On peut cependant s'interroger sur le bien-fondé de pouvoirs qui pourraient faire basculer, tout à coup, par suite d'une simple intervention du Parlement fédéral, l'amiante, les puits de pétrole ou les travaux hydro-électriques dans le champ des compétences fédérales.

4. Les tentatives récentes de désamorçage.

Face à cette situation que crée le *statu quo* constitutionnel lequel n'existe peut-être pas en réalité puisque le pouvoir repose finalement entre les mains d'un seul ordre du gouvernement qui accroît de plus en plus ses compétences en matière de gestion des ressources naturelles, l'on a tenté récemment d'en arriver à des solutions de compromis.

Ainsi, le Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien a proposé, dans son document de 1978 intitulé «Vers un Canada nouveau», que les provinces aient «la compétence exclusive pour réglementer l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles sises sur leur territoire». Tout en proposant de laisser au Parlement fédéral un pouvoir prépondérant en matière de commerce interprovincial ou international, le Comité suggère d'accorder aux provinces le contrôle de «l'utilisation de leurs ressources naturelles, y compris le droit d'en exiger la transformation sur leur territoire et d'en restreindre l'exportation hors les limites de la province». Pour ce qui a trait à la fiscalité, le Comité propose que les provinces aient accès à la taxation indirecte (sous réserve du pouvoir fédéral de percevoir des droits de douane) à la condition de ne pas entraver le commerce inter-provincial ou de provoquer sa récupération auprès de personnes de l'extérieur de la province.

Le Rapport de la Commission de l'unité canadienne, dans son document de janvier 1979 intitulé «Se retrouver» va plus loin dans l'affirmation des droits provinciaux qu'elle propose. Tout en suggérant d'accorder aux provinces l'accès à la taxation indirecte et la responsabilité de base sur l'exploitation de leurs ressources naturelles, la Commission propose d'assujettir le pouvoir déclaratoire

du Parlement fédéral au consentement de la province concernée et d'attribuer le pouvoir résiduaire aux provinces.

La conférence constitutionnelle tenue à Ottawa les 5 et 6 février 1979 a également abordé la question des ressources naturelles. Bien que cette conférence n'ait pas apporté de solution au problème, il peut être intéressant de faire état des prises de position respectives.

Le premier ministre du Canada avait alors ouvert le débat en signalant que les provinces possédaient la compétence législative de base sur les ressources naturelles mais que dès que celles-ci se déplaçaient (à l'extérieur de la province), elles devenaient de compétence fédérale ce qui, bien sûr, inquiétait les provinces.

Il déclarait alors que le gouvernement fédéral acceptait l'idée que les provinces aient plus de pouvoirs en matière de ressources naturelles à la condition que l'union économique canadienne ne soit pas détruite. Monsieur Trudeau se référait alors à un avant-projet de texte soumis aux divers premiers ministres. Ce texte prévoyait l'octroi de pouvoirs accrus aux États fédérés.

Ainsi, les États fédérés auraient le pouvoir exclusif de légiférer sur la recherche, la mise en valeur, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables. De même, l'avant-projet donnerait aux provinces une compétence législative simultanée sur l'exportation de celles-ci à la condition que le prix de vente, à l'extérieur comme à l'intérieur, soit le même. De telles lois provinciales l'emporteraient sur les lois fédérales sauf si elles régissent le commerce international et sauf le cas de «nécessité d'envergure nationale» («compelling national interest»).

De plus, l'avant-projet donnerait aux provinces accès à la fiscalité indirecte en matière de ressources naturelles si les lois de nature fiscale n'établissent pas de distinction de prix entre les produits vendus hors-province et dans la province.

L'on s'est alors buté à la difficulté de définir la «nécessité d'envergure nationale». Pour certains États fédérés, dont l'Alberta et le Québec, il s'agirait de cas de crise ou de pénurie flagrante. Pour l'État fédéral, il s'agirait d'un concept en fait beaucoup plus vague qui lui donnerait un pouvoir d'intervention si une province «n'était pas raisonnable».

Cet avant-projet de texte constitue néanmoins un pas en avant à la condition que l'on en arrive à bien définir la notion de «compelling national interest». Sinon, on reviendrait au climat de confrontation que l'on a trop souvent connu et qui semble d'ailleurs poindre dans la campagne électorale en cours.

5. CONCLUSION: LE CARACTÈRE INTÉGRATEUR DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

Nous avons vu qu'au-delà du principe de la propriété des États fédérés sur leurs ressources naturelles, il se posait un problème pour tout ce qui a trait à leur compétence législative puisqu'une autre compétence, fédérale celle-là, venait minimiser leurs possibilités de manoeuvre relativement à l'établissement de

politiques concernant ces ressources; les compétences fédérales sur le transport interprovincial et la taxation indirecte en sont des exemples.

Nous voudrions donc conclure en évoquant ce que nous considérons comme étant le «caractère intégrateur» de la gestion des ressources naturelles. Ce caractère intégrateur signifie, à notre sens, qu'une autorité étatique ne peut pas gérer convenablement ses ressources naturelles sans disposer de politiques d'accès aux ressources, de politiques de transport et de mise en marché de celles-ci, de politiques fiscale, d'énergie, de main-d'oeuvre, etc. Ainsi, par exemple, il n'y a pas d'exploitation possible des ressources, si celles-ci ne peuvent faire l'objet de commercialisation.

Il résulte de tout ceci que plusieurs secteurs des activités gouvernementales sont impliqués dans l'établissement des politiques de ressources naturelles. Ces secteurs sont répartis, sous le régime constitutionnel actuel, entre deux niveaux de gouvernement qui oeuvrent à des échelles différentes et dans des cadres géographique et politique différents. De là la difficulté de faire jouer pleinement le caractère intégrateur des politiques de ressources naturelles dans le contexte d'un État fédéral comme le Canada (le problème ne se poserait évidemment pas de la même façon s'il s'agissait d'un État unitaire canadien ou québécois).

Il faut donc espérer que les dernières tentatives visant à désamorcer les tensions actuelles finiront par aboutir à de telles politiques intégratrices. Bien que nous soyons conscients que selon les principes que l'on invoque, l'on peut favoriser une intervention accrue de l'État central afin d'atteindre ce caractère intégrateur, nous sommes d'avis que les États fédérés, propriétaires des ressources, devraient pouvoir jouir de toutes les compétences législatives nécessaires leur permettant d'atteindre, par leurs politiques, les objectifs qui leur sont propres en matière de ressources naturelles et, partant, en assurer le caractère intégrateur. Cela signifie, également, que les provinces ne doivent plus être vulnérables à des initiatives fédérales du type de l'exercice du pouvoir déclaratoire sans leur consentement.

Jean-Paul LACASSE,
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Ottawa.