DOCUMENT: 830-81/010

REUNION DU COMITE PERMANENT

DES MINISTRES SUR LA CONSTITUTION

LES RICHESSES NATURELLES

Note pour une intervention du Québec

Montréal (Québec)
du 8 au 11 juillet 1980

LES RICHESSES NATURELLES

1- L'IMPORTANCE DES RICHESSES NATURELLES POUR LE QUEBEC: QUELQUES CHIFFRES

Le territoire québécois est particulièrement bien doté en richesses naturelles de toutes sortes: mines, minéraux, eau, électricité, forêt, sol arable. Du point de vue du développement économique, ces richesses constituent un avantage marqué en faveur des Québécois. Elles sont le pilier central de l'économie de certaines régions et, dans l'ensemble, elles fournissent des dizaines de milliers d'emplois directs et indirects.

Quelques chiffres permettent de mesurer ce capital québécois. Ainsi, en 1977, l'exploitation forestière et la production de pâtes et papiers, de bois d'oeuvre, de placage et de contreplaqués représentaient une valeur de 3,15 milliards $. Pour la même année, le secteur minier contribuait pour plus de 1,79 milliard $ à la balance extérieure du Québec. Les réserves minières du Québec sont également fort importantes; on y trouve notamment 36% des réserves mondiales d'amiante, 10,7% des réserves mondiales de titane et environ 5% des réserves mondiales de fer, de lithium et de niobium.

Pour ce qui est des richesses énergétiques, celles qui sont les plus connues et dont il est davantage question dans l'actualité courante, elles sont très majoritairement composées de ressources hydro-électriques. Quelque 16 700 mégawatts ont été aménagés jusqu'ici au Québec et quelque 18 000 autres le seront vraisemblablement avant 1990. On évalue présentement à environ 100 000 mégawatts le potentiel hydro-électrique du Québec. Ce potentiel équivaut à une production pétrolière de 2 800 000 barils de pétrole par jour qui serait nécessaire pour obtenir la même quantité d'électricité à partir des centrales thermiques conventionnelles.

Le Québec a pris charge du développement de ses richesses naturelles par l'entremise, entre autres, d'institutions publiques dont les Québécois ont raison d'être fiers: Hydro-Québec, Soquem, Soquip, Rexfor, Société d'Energie de la Baie James et Société de Développement de la Baie James.

2- LES RICHESSES NATURELLES ET LA CONSTITUTION

a) La propriété provinciale et les pouvoirs généraux d'Ottawa

Les droits de propriété sur les richesses naturelles appartiennent clairement, pour ce qui est du domaine public, aux

provinces. Dans le cas du Québec, ces droits, qui existaient avant 1867, ont été réaffirmés dans l'A.A.N.B. Il n'y a donc aucun doute quant à la propriété .

Le problème constitutionnel, quant aux richesses naturelles, provient du fait que les interventions gouvernementales dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de l'environnement, des forêts et des mines sont effectuées aussi bien par Ottawa que par les provinces. Pour agir dans le territoire des provinces, le gouvernement central se fonde non pas sur un droit de propriété, qu'il ne détient pas de toute façon, mais sur diverses compétences législatives ayant rapport avec certains aspects des ressources naturelles. Il dispose aussi de pouvoirs généraux qui, en ce domaine comme en d'autres, lui assurent souvent une prépondérance suffisante pour mettre en échec, le cas échéant, des initiatives provinciales, d'où une négation de fait du droit provincial de propriété. En outre ces interventions fédérales sont à l'origine de nombreux chevauchements fédéraux-provinciaux.

Ces pouvoirs généraux du Parlement d'Ottawa lui fournissent la possibilité d'envahir des domaines provinciaux de différentes façons. Ainsi le pouvoir déclaratoire fédéral est un pouvoir discrétionnaire qui peut permettre à Ottawa, à partir d'une simple déclaration, de prendre le contrôle d'ouvrages qui, autrement, sont de juridiction provinciale. Ce pouvoir a déjà été utilisé en particulier pour assujettir l'énergie nucléaire à l'autorité centrale. Il pourrait également en être de même pour le pétrole ou pour l'électricité si, du point de vue d'Ottawa, les circonstances s'y prêtaient.

Il existe, pour le gouvernement central, un autre pouvoir général, celui fondé sur la clause "paix, ordre et bon gouvernement du Canada". La loi fédérale sur les ressources en eau du Canada, adoptée en 1970, est justement appuyée sur ce pouvoir. Cette loi va jusqu'à permettre au ministre fédéral de l'Energie, des Mines et des Ressources de planifier la gestion des eaux provinciales, même sans l'accord des provinces concernées. Cette loi peut par exemple mettre en échec toute la législation provinciale en matière de cours d'eau situés entièrement à l'intérieur de la province.

Les "compétences implicites", autre grand pouvoir général, autorisent aussi Ottawa à empiéter dans des domaines provinciaux.

De récentes modifications apportées à la loi fédérale sur les pêcheries exigent l'approbation fédérale pour toute initiative en milieu hydrique susceptible d'affecter la faune aquatique. En soumettant la gestion de l'eau à une règlementation sur les pêcheries, Ottawa soumet à son contrôle la plupart des initiatives provinciales en milieu hydrique.

La loi sur les approvisionnements en énergie, adoptée en 1974 par Ottawa, découle aussi de l'utilisation des pouvoirs généraux du Parlement fédéral: il s'agit, dans ce cas, d'un pouvoir fondé sur l'urgence. Le gouvernement québécois de l'époque n'a pas alors manqué de réagir en invitant le gouvernement fédéral à ne pas s'engager dans la planification de la distribution des richesses naturelles. Cette loi a expiré en 1976. Toutefois, s'il est vrai que les mesures d'urgence adoptées par Ottawa ne suspendent que temporairement l'exercice de compétences provinciales, les périodes "temporaires" peuvent parfois être fort longues. Une crise peut être réelle ou appréhendée; en outre les mesures d'urgence peuvent parfois s'appliquer sur une période postérieure dite "de rétablissement". Des études indiquent que, pour 40% du temps écoulé entre 1914 et 1976, des mesures d'urgence étaient en vigueur dans tel ou tel domaine.

b) <u>La position du Québec</u>

Le Québec, comme d'autres provinces, a maintes fois réclamé que lui soit reconnue formellement l'exclusivité des compétences sur les richesses naturelles. Nous réaffirmons cette position en prenant comme base un texte soumis aux Premiers ministres, en février 1979, par notre Comité ministériel, mais en insistant tout particulièrement sur la nécessité de restreindre les pouvoirs généraux du Parlement d'Ottawa. En effet, comme la discussion de ces pouvoirs n'apparaît malheureusement pas à l'ordre du jour de la présente ronde de négociations et comme ceux-ci peuvent avoir une influence capitale sur la compétence des provinces quant aux richesses naturelles quelles qu'elles soient, nous demandons une stipulation constitutionnelle qui empêcherait explicitement leur exercice à l'égard des richesses naturelles, sauf avec l'accord de la province concernée. Cette idée était déjà admise, quant au pouvoir déclaratoire, dans le document soumis aux Premiers ministres par notre Comité ministériel, en février 1979.

Nous voulons éviter qu'Ottawa s'approprie dans l'avenir, à toutes fins utiles, les richesses naturelles des Québécois en se

De récentes modifications apportées à la loi fédérale sur les pêcheries exigent l'approbation fédérale pour toute initiative en milieu hydrique susceptible d'affecter la faune aquatique. En soumettant la gestion de l'eau à une règlementation sur les pêcheries, Ottawa soumet à son contrôle la plupart des initiatives provinciales en milieu hydrique.

La loi sur les approvisionnements en énergie, adoptée en 1974 par Ottawa, découle aussi de l'utilisation des pouvoirs généraux du Parlement fédéral: il s'agit, dans ce cas, d'un pouvoir fondé sur l'urgence. Le gouvernement québécois de l'époque n'a pas alors manqué de réagir en invitant le gouvernement fédéral à ne pas s'engager dans la planification de la distribution des richesses naturelles. Cette loi a expiré en 1976. Toutefois, s'il est vrai que les mesures d'urgence adoptées par Ottawa ne suspendent que temporairement l'exercice de compétences provinciales, les périodes "temporaires" peuvent parfois être fort longues. Une crise peut être réelle ou appréhendée; en outre les mesures d'urgence peuvent parfois s'appliquer sur une période postérieure dite "de rétablissement". Des études indiquent que, pour 40% du temps écoulé entre 1914 et 1976, des mesures d'urgence étaient en vigueur dans tel ou tel domaine.

b) <u>La position du Québec</u>

Le Québec, comme d'autres provinces, a maintes fois réclamé que lui soit reconnue formellement l'exclusivité des compétences sur les richesses naturelles. Nous réaffirmons cette position en prenant comme base un texte soumis aux Premiers ministres, en février 1979, par notre Comité ministériel, mais en insistant tout particulièrement sur la nécessité de restreindre les pouvoirs généraux du Parlement d'Ottawa. En effet, comme la discussion de ces pouvoirs n'apparaît malheureusement pas à l'ordre du jour de la présente ronde de négociations et comme ceux-ci peuvent avoir une influence capitale sur la compétence des provinces quant aux richesses naturelles quelles qu'elles soient, nous demandons une stipulation constitutionnelle qui empêcherait explicitement leur exercice à l'égard des richesses naturelles, sauf avec l'accord de la province concernée. Cette idée était déjà admise, quant au pouvoir déclaratoire, dans le document soumis aux Premiers ministres par notre Comité ministériel, en février 1979.

Nous voulons éviter qu'Ottawa s'approprie dans l'avenir, à toutes fins utiles, les richesses naturelles des Québécois en se

justifiant, pour agir, sur l'existence de pouvoirs généraux comme la compétence résiduelle, la compétence implicite, le pouvoir déclaratoire, le pouvoir de dépenser, le pouvoir de réserve et de désaveu, le pouvoir d'adopter des lois pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada" ou le pouvoir d'urgence. Il faut également éviter d'autres intrusions fédérales qui pourraient être fondées, par exemple, sur la compétence d'Ottawa en matière de commerce ou en matière de taxation.

Le Québec est d'avis que les problèmes relatifs aux ressources naturelles peuvent se résoudre pour peu que les provinces et Ottawa, comme partenaires majeurs et responsables, s'entendent sur certains principes essentiels, par exemple pour assurer les garanties d'approvisionnement en période de crise. A cet égard, le Québec serait disposé à s'engager vis-à-vis les autres provinces, s'il obtient un engagement similaire de leur part, à ce que ses richesses naturelles destinées à l'exportation en dehors du Canada leur soient en priorité offertes au prix escompté de l'extérieur.

Le Québec estime que les provinces ont jusqu'ici développé et démontré leur capacité à gérer et à mettre efficacement en valeur les ressources naturelles qui leur appartiennent. Elles peuvent par conséquent, dans l'avenir, assumer l'exclusivité des compétences législatives sur ces richesses sans qu'il soit automatiquement nécessaire de s'en remettre à des interventions fédérales autoritaires, comme si, par définition, les provinces étaient incapables s'agir en vue du bien commun.

On trouvera, en annexe, le texte juridique proposé aujourd'hui par le Québec. Ce texte s'inspire, en le reformulant, de celui qui avait été présenté aux Premiers ministres, en février 1979, par le Comité fédéral-provincial des ministres chargés des questions constitutionnelles.

Les richesses naturelles

Texte constitutionnel proposé par le Québec

92.1(1) Le corps législatif de chaque province peut exclusivement légiférer.

1. sur les recherches, la gestion, l'extraction, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles dans la province et la transformation, l'enrichissement et l'utilisation des produits tirés de ces ressources.

2. sur la gestion, la conservation, la mise en valeur et l'utilisation de l'énergie électrique produite dans la province.

3. sur la réglementation du commerce intraprovincial et interprovincial des produits tirés des ressources naturelles de la province et de l'énergie électrique produite dans la province.

4. pour lever des impôts par tout mode ou régime de taxation sur les produits tirés des ressources naturelles de la province et sur l'énergie électrique produite dans la province, que les produit ou l'énergie électrique soient exportés ou non entièrement ou partiellement à l'extérieur de la province.

(2)** Les lois adoptées par le corps législatif d'une province en vertu des pouvoirs conférés par le paragraphe (1) l'emportent sur les lois du Parlement malgré l'article 91.

(3) Un ouvrage ou entreprise qui, situé dans une province, sert au mouvement de produits tirés des ressources naturelles de la province ou au transport de l'énergie électrique produite dans la province (appelé, dans le présent paragraphe, "ouvrage provincial") n'est pas considéré comme faisant partie d'un ouvrage ou d'une entreprise qui relie cette province à une

ou plusieurs autres provinces ou s'étend à l'extérieur des limites de la province (appelé, dans le présent paragraphe "ouvrage extraprovincial") du simple fait que l'ouvrage provincial est relié à l'ouvrage extraprovincial, si l'ouvrage provincial est possédé et administré par une personne autre que celle qui possède ou administre l'ouvrage extraprovincial.

(4) Le Parlement du Canada n'a aucune compétence législative pour légiférer en vue de priver une province d'un bien lui appartenant ou d'un droit afférent à ce bien sans le consentement du gouvernement de la province.

(5) Aux termes du présent article, un produit est réputé être tiré de ressources naturelles si

a) il se présente sous la même forme que lors de son extraction de son milieu naturel;

b) dans le cas d'un produit tiré d'une ressource naturelle non renouvelable, il s'agit d'un produit résultant de la transformation ou du raffinage de cette ressource;

c) dans le cas d'un produit tiré de ressources forestières, il s'agit de billots, de poteaux, de bois d'oeuvre, de copeaux, de sciures, de tout autre produit forestier primaire ou de pâte de bois, mais non d'un produit fabriqué en bois;

d) dans le cas d'un produit tiré d'une ressource naturelle renouvelable autre qu'une ressource forestière, il s'agit d'un produit résultant d'une transformation;

(6) Par dérogation aux articles 55, 56, 57 et 90,

a) le gouverneur général en conseil n'a pas le pouvoir de désavouer une loi faite par le corps législatif d'une province en vertu du présent article, et

b) un projet de loi établi par le corps législatif d'une province en vertu du présent article n'est pas soumis à l'assentiment du gouverneur général

(7) Cet article ne porte aucunement atteinte aux pouvoirs ou aux droits dont jouit le corps législatif ou le gouvernement d'une province juste avant l'entrée en vigueur du présent article.