

Les Cahiers de droit

Le rôle de l'État quant aux grandes orientations en matière énergétique

Patrice Garant



Volume 24, numéro 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042569ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042569ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Garant, P. (1983). Le rôle de l'État quant aux grandes orientations en matière énergétique. *Les Cahiers de droit*, 24(4), 759–782.
<https://doi.org/10.7202/042569ar>

Résumé de l'article

The State, whether at the federal or provincial levels, is deeply involved in the determination of the orientation of energy policy. It assumes a major role as « planner », « regulator », « producer » and « distributor ».

One has first to take into account the constitutional context, that is the division of powers outlined in our Constitutional Acts of 1867 and 1982. There is now a complex balance of power which, although it appears to satisfy all parties, require considerable dialogue to work out. This is called at home and in other federal countries « cooperative federalism », with some federal para-mountcy nevertheless.

Le rôle de l'État quant aux grandes orientations en matière énergétique

Patrice GARANT

The State, whether at the federal or provincial levels, is deeply involved in the determination of the orientation of energy policy. It assumes a major role as « planner », « regulator », « producer » and « distributor ».

One has first to take into account the constitutional context, that is the division of powers outlined in our Constitutional Acts of 1867 and 1982. There is now a complex balance of power which, although it appears to satisfy all parties, require considerable dialogue to work out. This is called at home and in other federal countries « cooperative federalism », with some federal paramountcy nevertheless.

	Pages
Introduction générale.....	760
Le bilan énergétique sommaire	760
Le contexte constitutionnel canadien.....	761
Le partage opéré par les Lois constitutionnelles de 1967 et 1982 (art. 91 et suivants)	762
1. L'État régulateur	766
1.1. L'État fédéral régulateur	767
1.1.1. Le ministre fédéral de l'énergie.....	768
1.1.2. L'Office national de l'énergie (O.N.E.).....	768
1.1.3. La Commission de contrôle de l'énergie atomique (C.C.E.A.)	769
1.1.4. De l'autonomie de ces organismes au regard du processus quasi judiciaire.....	770
1.2. L'État québécois régulateur	772
1.2.1. Le Ministère	772
1.2.2. La Régie de l'électricité et du gaz.....	772
2. L'État producteur.....	774
2.1. L'État fédéral producteur	774
2.1.1. Énergie atomique du Canada.....	774
2.1.2. Petro-Canada.....	775

	<i>Pages</i>
2.2. L'État québécois entrepreneur	776
2.2.1. Hydro-Québec	776
2.2.2. S.O.Q.U.I.P. (Société québécoise d'initiatives pétrolières).....	777
2.2.3. La coordination des politiques.....	778
3. L'État planificateur	778
3.1. L'État fédéral planificateur	778
3.2. L'État québécois planificateur	780
Conclusion générale	781

Introduction générale

L'histoire contemporaine de l'énergie est marquée par une accélération croissante de l'emprise de l'État sur tous les terrains. L'État a continué d'être, mais de façon plus accentuée, un « régulateur » ; l'État est devenu un producteur et un distributeur par des entreprises publiques qui se classent parmi les plus importantes dans l'économie ; enfin l'État s'est inventé un rôle de planificateur omniprésent et agressif. C'est dans la réalisation de cette triple mission que l'État fédéral canadien, les États provinciaux notamment le Québec, tout comme l'État français, ont imposé avec une autorité sans précédent des orientations générales que les citoyens ont accepté plutôt de force que de gré. Cela s'est tout de même fait au grand jour dans une certaine transparence. Eut-il été possible de faire participer davantage les citoyens directement ou par leurs députés élus à ces choix, c'est ce que nous tenterons de voir au cours de cette journée. Auparavant il importe de préciser quel est actuellement chez nous le rôle de l'État ; nous le ferons après avoir fait un bilan sommaire de notre situation ainsi que du contexte constitutionnel dans lequel s'exerce les interventions des États canadien et québécois.

Le bilan énergétique sommaire

La politique énergétique canadienne et québécoise est tributaire de nombreux facteurs tels les habitudes de consommation de la population, le degré d'autonomie énergétique, les réserves ou le potentiel disponibles et accessibles à des coûts abordables.

Brièvement, rappelons que les Canadiens et les Québécois sont de gros consommateurs d'énergie pour des raisons bien connues (niveau d'industrialisation, rigueur du climat, longues distances, etc.) ; en 1981, la consommation

canadienne était de 141 947 160 T.E.P. ; celle du Québec était de 31 999 500 T.E.P. Les principales sources d'énergie étaient :

	<i>Canada</i>	<i>Québec</i>
<i>Charbon :</i>	3.92%	1.31%
<i>Gaz :</i>	25.89%	9.02%
<i>Électricité :</i>	19.70%	29.50%
<i>Pétrole :</i>	50.49%	60.11% ¹

En 1980 l'autonomie énergétique au Canada était de 106.2% (en France : 27.4%). Mais à l'intérieur du Canada, la situation varie considérablement d'une province à l'autre : Alberta 460% (riche en gaz et en pétrole); Québec, 57.1% (hydro-électricité); Ontario, 25.1% (doit recourir au nucléaire).

Quant au potentiel énergétique, il est considérable du côté des « terres du Canada », territoires relevant directement du Fédéral (Delta du Mackenzie, Mer de Beaufort, Hibernia (T.-N.), Venture (N.-B.), etc. : 29 milliards de barils). Il est encore très important du côté de l'Alberta. Enfin le potentiel hydro-électrique du Québec, coûteux certes à mettre en valeur est non moins respectable :

Puissance installée, 1/01/82 : 27,426 MW
 Potentiel restant à aménager : 45,000 MW
 Potentiel hydraulique de pointe : 18,000 MW
 (réserves pompées)

Dans un tel contexte, la pression en faveur du développement du nucléaire est plutôt faible sauf en Ontario, la province à la fois la plus industrialisée, la plus peuplée et la plus démunie de ressources énergétiques.

Le contexte constitutionnel canadien

Si les tensions sont quelquefois grandes à l'intérieur d'un État unitaire, malgré le degré de décentralisation administrative auquel on aspire dans des pays comme la France, dans une fédération les problèmes sont d'un autre ordre. La Constitution répartit des compétences législatives entre deux ordres étatiques jaloux de leurs prérogatives ; ce cloisonnement des attributions est l'aspect négatif du fédéralisme. En revanche ce dernier permet

1. Ces données proviennent du document intitulé « Les statistiques de l'énergie au Québec », 1981, Énergie et Ressources Québec, déc. 1982, pp. 311 et ss.

une coordination et un équilibre dans la recherche de la satisfaction des besoins nationaux et locaux. Le fédéralisme canadien s'est à cet égard orienté, en matière énergétique notamment, vers une forme de coopération fédérale-provinciale assez intéressante, malgré ses ambiguïtés.

Le partage opéré par les Lois constitutionnelles de 1967 et 1982 (articles 91 et suivants)

Le partage de compétences opéré par la Constitution tend à établir un certain équilibre exprimé en un langage qui n'a toutefois pas la clarté pour qualité prédominante².

D'un côté, le Fédéral a une prédominance certaine en matière de législation économique qui lui vient tout d'abord du préambule de l'article 91 l'habilitant à « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » ; de cette clause est sortie la théorie des pouvoirs d'urgence étendue par un arrêt de 1976 à la notion de crise économique³, la théorie des pouvoirs résiduels appliquée en 1967 aux ressources du plateau continental⁴ et le pouvoir fédéral de dépenser, atout qu'Ottawa peut utiliser presque à volonté même dans des domaines où il n'a pas la compétence législative.

Le Parlement fédéral est aussi compétent pour légiférer en tout ce qui concerne le commerce et le transport interprovincial et international (art. 91, al. 2) : il peut recourir à tous modes de taxation (art. 92, al. 3).

En vertu de l'article 92 alinéa 10 le Parlement fédéral peut légiférer à l'égard des ouvrages et entreprises reliant une province à une autre, ce qui en matière énergétique a une importance non négligeable (pipe-line, ligne de transmission). Il peut en outre « déclarer à l'avantage général du Canada » et faire ainsi tomber dans le champ de sa compétence législative tout « ouvrage situé à l'intérieur d'une province » ; ce pouvoir déclaratoire a été utilisé notamment en matière nucléaire⁵.

2. Voir sur ces questions les ouvrages généraux suivants : H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982 ; G.A. BEAUDOIN, *Le Partage des pouvoirs*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 2^e édition 1982, pp. 157-212 ; G. RÉMILLARD, *Le fédéralisme canadien*, Montréal, Éd. Québec-Amérique, 1980, pp. 225-309.

3. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

4. *Renvoi sur les droits miniers sous-marins*, [1967] R.C.S. 792.

5. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19, art. 17 :

17. Les ouvrages et entreprises, construits jusqu'ici ou à construire désormais,

a) pour la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique,

b) pour des recherches ou enquêtes sur l'énergie atomique, et

c) pour la production, le raffinage ou le traitement des substances prescrites,

sont, tous et chacun, déclarés des travaux à l'avantage général du Canada. S.R., c. 11, art. 17.

D'un autre côté, les provinces font le contrepois par des attributions significatives. D'une part, les provinces se sont vues attribuées par les articles 109 à 117 la propriété des ressources naturelles du domaine public ; sont exceptées, les « terres du Canada » situées hors du territoire des provinces, auxquelles terres la Cour suprême a ajouté en 1976 le plateau continental. La principale source de compétence législative provinciale est toutefois l'article 92, al. 13 qui confère le pouvoir de légiférer sur ce qui concerne « la propriété et les droits civils dans la province ». La législature provinciale peut aussi légiférer sur l'administration et l'exploitation du domaine public, suivant l'article 92, al. 5.

À la suite de longues tractations la *Loi constitutionnelle de 1982* a conféré aux législatures provinciales :

... compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :

- a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province ;
- b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire ;
- c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.⁶

Le même article confère aussi une compétence concurrente, avec prédominance fédérale en cas de conflit, pour légiférer

... en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.⁷

La notion de « production primaire tirée d'une ressource naturelle non renouvelable » est ainsi définie :

- (i) soit le produit qui se présente sous la même forme que lors de son extraction du milieu naturel.
- (ii) soit le produit non manufacturé de la transformation, du raffinage ou de l'affinage d'une ressource, à l'exception du produit du raffinage du pétrole brut, du raffinage du pétrole brut lourd amélioré, du raffinage des gaz ou des liquides dérivés du charbon ou du raffinage d'un équivalent synthétique du pétrole brut.⁸

6. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 50, ajoutant l'art. 92A à la *Loi constitutionnelle de 1867*.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

Enfin, les législatures provinciales ont « compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation » :

- a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée ;
- b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.⁹

Comment s'exercent ces compétences à l'égard des diverses sources d'énergie ? Quant au nucléaire, la compétence législative fédérale est exclusive par l'effet du pouvoir déclaratoire ; ainsi la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* a été déclarée parfaitement valide¹⁰ ; cette compétence englobe l'assise physique, l'activité générée, le pouvoir d'expropriation, etc. Les provinces peuvent néanmoins être propriétaires de centrales.

Pour ce qui est du pétrole, du gaz et de l'hydro-électricité, la situation est plus complexe. La propriété en revient aux provinces sauf pour les ressources des terres du Canada et du plateau continental. L'exploitation relève de la compétence législative provinciale sauf pour les ouvrages reliant une province à une autre ou une province et les États-Unis ou ceux qui seraient déclarés par le Parlement fédéral à l'avantage général du Canada. La distribution relève par contre des provinces. L'importation internationale relève de la compétence fédérale exclusive mais l'exportation est soumise à un régime complexe : il y a compétence législative concurrente quant à l'exportation interprovinciale de la production primaire d'une ressource non renouvelable ainsi que de l'énergie électrique ; il y a compétence législative fédérale exclusive quant à l'exportation internationale et quant à l'exportation interprovinciale de production secondaire. Quant à la fiscalité, la compétence législative est concurrente par tous modes de taxation sauf qu'il ne peut y avoir de discrimination entre la production exportée d'une province à une autre et la production consommée dans la province. En tout état de cause, le Parlement fédéral peut toujours, sous réserve du contrôle judiciaire, recourir à son pouvoir d'urgence pour pallier par exemple à un état de crise d'approvisionnement énergétique.

9. *Ibid.*

10. *Pronto Uranium Mines v. Ontario Lab. Rel. Bd.*, [1956] O.R. 862.

11. *Campbell-Bennett c. Comstock Midwestern Ltd. and Transmountain Pipeline*, [1957] R.C.S. 207.

L'observateur étranger sera peut-être étonné de la complexité de ce partage d'une part et de l'apparente prédominance fédérale, d'autre part.

Cette complexité du partage aurait pu être fertile en contestations judiciaires mais relativement peu d'affaires ont été portées devant les tribunaux supérieurs :

- vers 1952-53, la contestation de la juridiction provinciale sur les oléoducs et gazoducs ¹¹;
- vers 1957, la contestation du pouvoir déclaratoire fédéral quant à l'énergie atomique ¹²;
- vers 1960, l'affaire de la nationalisation de l'hydro-électricité en Colombie britannique ¹³;
- vers 1967, l'affaire des ressources du plateau continental ¹⁴;
- vers 1970, la contestation de la ligne Borden (Ontario) comme démarcation des zones d'importation pétrolière ¹⁵;
- vers 1974, l'affaire de la Baie James où les Inuit contestaient la réalisation du vaste projet de développement hydro-électrique ¹⁶;
- vers 1981, le conflit Québec — Terre-Neuve à propos de l'exploitation des chûtes Churchill au Labrador ¹⁷.

C'est plutôt la mise en place de réseaux de mécanismes de négociations intergouvernementaux, constituant la trame nerveuse de ce qu'on a appelé le « fédéralisme coopératif », qui est le trait dominant de la politique constitutionnelle énergétique canadienne des 10 ou 15 dernières années. Ce fédéralisme empirique, fruit de tâtonnements et de compromis, mais adapté à la réalité canadienne d'aujourd'hui fonctionne souvent en marge des textes et a produit des accommodements qui finissent par satisfaire les tenants des tendances centralisatrices ou décentralisatrices. Mentionnons à titre d'illustration, à des degrés divers il est vrai, les exemples suivants de coopération : les accords de 1981 entre le Fédéral et les provinces d'Alberta, de Saskatchewan et de Colombie britannique à propos du prix et de la fiscalité du gaz et du pétrole ; les accords entre les provinces maritimes et le Fédéral à propos des ressources du plateau continental ainsi que l'accord Nouvelle-Écosse — Fédéral du 2 mars 1982 ; les accords entre le Fédéral, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick à propos du nucléaire, domaine dans lequel on voit

12. *Supra*, note 10.

13. *B.C. Power Corp. v. A.G. British Columbia*, (1982) 34 D.L.R. (2d) 25.

14. *Supra*, note 4.

15. *Caloil c. Proc. Gen. Can.*, [1971] R.C.S. 543.

16. *Société de développement de la Baie James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166.

17. Voir A.E. GADBOIS, « Les tribulations judiciaires de la mise en valeur de la rivière Churchill », (1981) 22 *Cahiers de Droit* 839-855.

œuvrer une société d'État fédérale, Énergie Atomique du Canada, et des sociétés d'État provinciales, Hydro-Québec, Ontario-Hydro, Hydro-Nouveau-Brunswick, sous l'autorité régulatrice de la Commission fédérale de contrôle de l'énergie atomique ; l'accord Québec – Fédéral relatif à la pénétration du gaz naturel au Québec...

À la question de quel État s'agit-il ou quel niveau de gouvernement a la haute main sur la commande des choix énergétiques généraux, il n'y a pas de réponse simple. Il faut répondre que dans l'état actuel des textes et de la pratique constitutionnelle, les deux ordres étatiques, fédéral et provincial, sont impliqués à parts égales. La politique énergétique canadienne, québécoise, ontarienne ou albertaine ne peut être que le fruit de compromis et de tensions pour le meilleur ou pour le pire : jusqu'ici, à notre avis, le meilleur l'a emporté sur le pire !

1. L'État régulateur

Avant d'être producteur et planificateur, l'État, fédéral ou provincial, a été régulateur. En droit public canadien et nord-américain, la régulation économique est cette fonction étatique qui consiste à réglementer et ordonner une activité économique par législations, réglementations, émissions d'ordonnances particulières ou de directives, dans le cadre d'une mission de surveillance et de contrôle confiée soit à un ministère soit à un organisme autonome ou à une agence gouvernementale sise en marge de la structure départementale.

Traditionnellement la fonction de régulation était réservée ou passive en ce sens que la finalité d'intérêt public poursuivie était plutôt synonyme d'ordre et de sécurité plutôt que d'intervention agressive, de péréquation ou de prévision. De nos jours, la frontière entre régulation, production et planification est moins marquée parce que ces fonctions sont souvent imbriquées et confiées aux mêmes autorités.

Les organismes autonomes de régulation économique sont des institutions qui se sont développées en Amérique du nord, aux États-Unis et au Canada, surtout au XX^e siècle : elles portent le nom de « Commission », « Office », « Régie » ou « Agence »¹⁸. Créées par la loi, en marge de la

18. Voici une liste non exhaustive des principaux organismes de ces institutions :

Organismes fédéraux

- a) Commission canadienne des transports (7 comités) (S.R.C. 1970, c. N-17 et T-14) ;
- b) Conseil de la radio-télévision canadienne (S.R.C. 1970, c. B-11) ;
- c) Office national de l'Énergie (S.R.C. 1970, c. N-6) ;
- d) Tribunal Anti-Dumping (S.R.C. 1970, c. A-15) ;
- e) Conseil canadien des relations de travail (S.R.C. 1970, c. L-1 ; S.C. 1972, c. 18) ;

structure départementale, dirigées par un organe collégial, elles répondent directement au Parlement et bénéficient, sauf exception expressément prévue législativement, de l'autonomie juridique et fonctionnelle. Elles sont dotées de pouvoirs réglementaires et para-réglementaires ainsi que de pouvoirs d'adjudication en matière de permis et de tarification; elles ont de vastes pouvoirs d'enquête, peuvent prendre des sanctions administratives et intenter des poursuites pénales devant les juridictions pénales¹⁹.

Ces organismes sont souvent qualifiés de tribunaux administratifs parce qu'ils appliquent à leur processus décisionnel une procédure de type judiciaire ou juridictionnel. Ce processus quasi judiciaire, suivant l'expression consacrée, devient un instrument précieux de participation des administrés concernés; il fait l'objet d'une surveillance étroite de la part des Cours supérieures de justice²⁰.

1.1. L'État fédéral régulateur

Au niveau fédéral, la fonction de régulation est répartie entre le ministère de l'Énergie, Mines et Ressources et deux organismes autonomes,

-
- f) Commission des relations de travail dans la fonction publique (S.R.C. 1970, c. P-36);
 - g) Commission sur les pratiques restrictives du commerce (S.R.C. 1970, c. C-23, am. 1975);
 - h) Agence d'examen de l'investissement étranger (S.C. 1973-74, c. 46);
 - i) Commission canadienne des droits de la personne (S.C. 1977, c. 33, art. 6);
 - j) Commission de contrôle de l'énergie atomique (S.R.C. 1970, c. A-19);

Organismes de surveillance et de contrôle

- a) Régie des services publics (L.R.Q. 1977, c. R-8);
 - b) Régie des permis d'alcool (L.Q. 1979, c. 71);
 - c) Régie de l'Électricité et du Gaz (L.R.Q. 1977, c. R-6);
 - d) Commission des valeurs mobilières (L.R.Q. 1977, c. V-1);
 - e) Commission de la santé et de la sécurité du travail (L.Q. 1979, c. 63);
 - f) Commission des transports (L.R.Q. 1977, c. T-12);
 - g) Régie des loteries et courses (L.Q. 1978, c. 36);
 - h) Commission de police (L.R.Q. 1977, c. P-13);
 - i) Commission municipale (L.R.Q. 1977, c. C-35);
 - j) Commission des normes du travail (L.Q. 1979, c. 45);
 - k) Régie des grains (L.Q. 1979, c. 84);
 - l) Régie des entreprises de construction (L.R.Q. 1977, c. Q-1);
 - m) Régie des marchés agricoles (L.R.Q. 1977, c. M-35);
 - n) Commission de protection du territoire agricole (L.Q. 1978, c. 10 et L.Q. 1979, c. 65);
 - o) Régie de la sécurité dans les sports (L.Q. 1979, c. 86).
19. Pour l'étude de ces questions voir P. GARANT, *Droit Administratif*, Montréal, Éd. Yvon Blais, 1981, chap. 3; aussi R. BARBE, *Les organismes québécois de régulation des entreprises d'utilité publique*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1980.
20. Cet aspect du contentieux administratif est exposé longuement dans P. GARANT, *supra*, note 19, chapitres X à XVIII.

l'Office national de l'énergie (O.N.E.) et la Commission de contrôle de l'énergie atomique (C.C.E.A.).

1.1.1. Le ministère fédéral de l'Énergie

Du fait de la présence de deux organismes autonomes, le ministère n'a pas un rôle important en matière de régulation²¹. Il prépare la réglementation qu'adoptera le gouvernement mais cette fonction législative se situe autant au plan de la planification que de la régulation. Les principales sources du pouvoir réglementaire gouvernemental sont : l'article 85 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui habilite à réglementer divers aspects des exportations et importations de pétrole, gaz et force motrice, l'article 87.4 qui concerne le marché interprovincial du pétrole et du gaz, et l'article 88 qui concerne la comptabilité des entreprises. Le pouvoir réglementaire est pour le reste réparti entre l'O.N.E. et la C.C.E.A.

1.1.2. L'Office national de l'énergie (O.N.E.)

L'O.N.E. est l'organe principal de régulation de l'État fédéral²². Il a pour fonctions d'autoriser et de réglementer la construction et l'exploitation des gazoducs, oléoducs et lignes de transmission interprovinciales et internationales, de réglementer la sécurité des canalisations, d'autoriser et de réglementer les exportations internationales, de répartir les approvisionnements de pétrole ou de gaz entre les différentes régions du Canada en cas de difficultés d'approvisionnement ou d'urgence nationale, de réglementer les taux, droits, tarifs, pratiques comptables des sociétés pétrolières relevant de la compétence législative fédérale ; l'Office a aussi des attributions sous la *Loi sur l'administration du pétrole* et la *Loi sur le pipeline du Nord*²³.

Le rôle de l'Office déborde toutefois celui d'un simple régulateur ; il participe à la fonction de planification par ses enquêtes concernant l'offre et la demande canadienne en matière d'énergie en 1981, sur les possibilités d'exportation de gaz naturel en 1982. En 1982, il a parrainé une conférence sur les problèmes de financement et de tarification des pipelines. Également, il a présenté devant le Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le pipeline du Nord un exposé sur le transport du pétrole et du gaz dans les régions inexplorées.

21. *Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources*, S.R.C. 1970, c. E-6, telle que modifiée.

22. Outre ses rapports annuels, voir sur l'Office, A. LUCAS et T. BELL, *L'Office national de l'énergie*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1977.

23. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6, telle que modifiée.

1.1.3. La Commission de contrôle de l'énergie atomique (C.C.E.A.)

La Commission est la seule autorité canadienne compétente en matière atomique ou nucléaire, qu'il s'agisse de l'exploration, de la mise en valeur ou de l'utilisation. Elle autorise toute installation nucléaire, réglemente la sécurité de ces installations, réglemente l'exploitation des mines et usines de concentration d'uranium, les usines d'eau lourde, les réacteurs de puissance ou de recherche, les installations de déchets rétroactifs ²⁴.

Créé il y a 35 ans, cet organisme dirigé par un organe collégial de cinq commissaires compte 221 postes. Il a la haute main sur le programme nucléaire canadien qui comporte principalement dix centrales autorisées comptant 26 réacteurs CANDU-PHW (eau lourde pressurisée). Ces centrales sont opérées par une société d'État fédérale (Énergie atomique du Canada) et des sociétés provinciales (Ontario-Hydro, Hydro-Québec, Hydro-Nouveau-Brunswick).

Par ailleurs la Commission surveille 26 mines ou usines de concentration d'uranium.

Si la Commission est un organisme de la même famille que l'O.N.E., la caractéristique quasi judiciaire y est beaucoup moins prononcée même si elle peut procéder aussi par audition publique, ce qu'elle n'a toutefois jamais fait ²⁵. La Commission possède par ailleurs trois importants comités consultatifs d'experts provenant des universités et de l'industrie nucléaire : le comité consultatif de la radio-protection, le sous-comité de l'évaluation des risques et le comité consultatif de la sûreté nucléaire.

Récemment, soit entre 1980 et 1983, la Commission a fait des efforts sérieux d'ouverture dans le sens des propositions faites depuis 1975. Le 31 janvier 1980, la Commission annonçait une nouvelle politique d'information ²⁶; il s'agit d'une politique d'accès du public à l'information relative à l'octroi des permis et aux installations nucléaires. La Commission s'engage de plus à rendre rapidement publique toute information qui révèle l'existence actuelle ou éventuelle d'un danger pour le public ou l'environnement, ou qui est relative à des événements forçant la Commission à prendre ou faire

24. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19; sur la C.C.E.A., outre ses rapports annuels, voir G.B. DOERN, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1976; G.H. SIMS, *A History of Atomic Energy Control Board*, Ottawa, Min. Approvisionnements et services, 1980.

25. La Cour fédérale a refusé de qualifier de quasi judiciaire les décisions de la Commission : *AGIP-SPA c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1979] 1 C.F. 223.

26. Commission de contrôle de l'énergie atomique, Communiqué n° 80-2.

prendre des mesures correctrices. Le 8 janvier 1981 elle lançait un programme de consultation du public concernant notamment les projets de règlements, de critères de sûreté, de conditions générales d'autorisation, etc.²⁷. Le 19 avril 1982, la Commission rendait public son premier programme officiel de réglementation²⁸ ; il s'agit d'un échéancier complet des travaux à venir pour les six prochains mois ainsi que la liste des documents publiés ou à être publiés pour consultation en 1982, soit 18 documents²⁹. Le 13 janvier 1983, la C.C.E.A. publiait son programme pour 1983. Ce programme était publié dans la *Gazette du Canada* en mai 1983³⁰.

Enfin le 17 mai 1983 la Commission adoptait un texte intitulé *Politique et lignes directrices portant sur les interventions auprès de la C.C.E.A.* Ce texte décrit la procédure qui sera mise en œuvre lorsque des personnes ou des groupes intéressés veulent se faire entendre par la Commission. Il s'agit d'une procédure d'information et de « tenue d'entrevues » qui toutefois « ne doivent pas prendre la tournure d'un débat » : « les entrevues ne sont ni à caractère officiel ni assujetties à une loi quelconque ». Les services d'un conseiller juridique « sont donc facultatifs, et, en général ils ne sont pas nécessaires »³¹. On est encore loin du processus quasi judiciaire intégral qu'on trouve mis en œuvre devant la plupart des organismes autonomes de régulation économique. Cette politique procédurale est toutefois conforme aux exigences de la jurisprudence sur la nouvelle justice naturelle notamment³².

1.1.4. De l'autonomie de ces organismes au regard du processus quasi judiciaire

L'une des questions fondamentales qui se pose à l'égard de ces organismes soit-disant autonomes, c'est précisément le degré d'autonomie

27. C.C.E.A., Communiqué n° 81-1.

28. C.C.E.A., Communiqué n° 82-6.

29. Certains de ces documents sont d'une importance capitale ; ainsi le C-6 : *Analyse de sûreté des centrales nucléaires CANDU — projet de guide de réglementation établissant des règles, des exigences et des limites de dose de référence* ; aussi le C-8, *Les systèmes d'arrêt d'urgence des centrales nucléaires CANDU*.

30. Partie I, samedi 28 mai 1983.

31. Texte de réglementation R-76.

32. Sur cette question la littérature est fort abondante. Voir les textes les plus récents : P. ROBARDET, « Processus décisionnel, justice naturelle et équité procédurale dans la jurisprudence comparée de la Cour fédérale et des cours ontariennes et québécoises », (1982) 23 *Cahiers de droit*, pp. 687-741 ; voir aussi D. MULLAN, « Natural Justice and fairness », (1982) 27 *McGill Law Journal*, pp. 248-298 ; P. GARANT, « Libertés fondamentales et justice naturelle », dans BEAUDOIN et TARNOPOLSKY (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur, Sorej, 1982, p. 329.

par rapport au gouvernement qui est désirable ou nécessaire pour rendre efficace et crédible le processus quasi judiciaire. Cette question vaut pour l'ensemble du système des organismes autonomes; elle a été étudiée en profondeur ces derniers temps par la Commission de réforme du droit du Canada³³, la Commission royale d'enquête Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité³⁴, le Conseil Économique du Canada³⁵, le Comité parlementaire Peterson³⁶, le Laboratoire de recherche sur la justice administrative³⁷ et bien d'autres³⁸. Tous ces groupes soutiennent que les objectifs qui justifient l'existence de ce réseau d'organismes de décentralisation fonctionnelle exigent que les décisions de ces organismes soient soustraites à tout contrôle *a posteriori* par l'autorité politique ou gouvernementale: le gouvernement ou le ministre ne devraient être autorisés qu'à émettre des directives préalables.

La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* respecte ces principes; l'article 7 prévoit la possibilité pour le ministre d'émettre « toutes instructions générales ou spéciales en ce qui regarde les objets de la Commission »; toutefois la loi ne prévoit aucun contrôle *a posteriori* des décisions de la Commission. En revanche, traditionnellement, comme nous l'avons vu, cette Commission a été très réservée en ce qui concerne l'ouverture quasi judiciaire; elle a plutôt favorisé la participation des experts que celle des simples citoyens et des groupes. En 1975, le Conseil des sciences du Canada³⁹, puis une étude préparée pour la Commission de réforme du droit⁴⁰ ont recommandé que la Commission s'ouvre plus largement à la participation par l'instauration d'un système d'audience publique. Le *Projet de Loi C-14* de 1978 proposait de remédier à cette situation en prescrivant la tenue obligatoire d'audiences publiques pour la délivrance des permis de

33. *Les organismes administratifs autonomes*, Doc. de travail n° 25, 1980, pp. 81-100; L. VANDERVORT, *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, Ottawa, Com. réf. du droit, 1980.

34. Rapport Final, mars 1979, pp. 353-373.

35. *Rationalisation de la réglementation publique*, Rapport provisoire, nov. 1979, pp. 71-78.

36. Comité spécial sur la réforme de la réglementation, déc. 1980, Chambre des communes du Canada, pp. 15-23.

37. P. KENNIFF, D. CARRIER, P. GARANT, D. LEMIEUX, *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Québec, P.U.L., 1978.

38. H. JANISH, « Policy making in regulation: towards a new definition of the status of independent regulatory agencies in Canada », (1979) 17 *Osgoode Hall Law Journal*, p. 46; H. JANISH, « The role of the independent regulatory agency in Canada », (1978) *U.N.B. Law Journal*, p. 83.

39. Dans son rapport *Les options énergétiques du Canada*, n° 23, mars 1975, p. 78.

40. B. DOERN, *supra*, note 24, p. 47.

construction de centrales nucléaires⁴¹. En revanche, l'article 57(1) du projet de loi prévoyait aussi une procédure de contrôle *a posteriori* par le Cabinet des ministres de toute décision de la Commission, ce contre quoi les auteurs précités et nous-mêmes nous élevons pour les raisons ci-dessus mentionnées.

1.2. L'État québécois régulateur

Au Québec, la fonction de régulation est partagée entre le ministère de l'Énergie et Ressources et la Régie de l'électricité et du gaz.

1.2.1. Le Ministère

L'article 12 de la *Loi sur le ministère de l'Énergie et des Ressources* confère entre autres au ministère « les fonctions et pouvoirs suivants » :

1^o La gestion et l'octroi des droits de propriété et d'usage des ressources forestières, hydrauliques, minérales et énergétiques du domaine public;

(...)

11^o le contrôle de l'exploitation des ressources hydrauliques concédées ;

15^o la surveillance de la qualité des produits énergétiques et de la sécurité de leur distribution.⁴²

Par ailleurs le ministre est surtout titulaire d'attributions en matière de planification et d'élaboration de politiques.

1.2.2. La Régie de l'électricité et du gaz

Avant la nationalisation, en 1962, du vaste réseau privé de production et de distribution d'hydro-électricité en faveur d'Hydro-Québec, la Régie avait vocation générale à la régulation économique de la quasi-totalité des entreprises hydro-électriques et gazières. Comme organisme autonome à caractère quasi judiciaire elle autorisait, réglementait, contrôlait, fixait les tarifs et réglait les litiges susceptibles de s'élever entre producteurs et consommateurs⁴³.

41. Projet de Loi C-14, 1978, art. 32(1). Ce projet de loi a été abandonné à la fin de la session. Voir sur l'ensemble D. BOURQUE, *La Commission de contrôle nucléaire : une nouvelle venue dans la famille des tribunaux administratifs*, Québec, Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, 1981.

42. L.R.Q., c. M-15.1.

43. L.R.Q., c. R-6.

Hydro-Québec étant soustrait à la juridiction de la Régie, il s'est trouvé que cette dernière a été largement confinée au domaine du gaz ; de plus, comme la quasi-totalité du gaz distribué au Québec est importé de l'Alberta, une part de la juridiction est assumée par l'Office national de l'énergie (tracés, exploitation des gazoducs, tarification de l'acheminement vers le Québec, etc.). La Régie québécoise a juridiction sur la distribution proprement dite en territoire québécois, ce qui n'est toutefois pas négligeable, qu'il s'agisse de l'octroi des franchises, de la tarification, de la réglementation et du contrôle de la sécurité ainsi que de la protection des consommateurs.

La Régie est largement autonome et ses décisions sont finales sauf en ce qui concerne l'octroi des franchises ; dans ce cas elle fait une recommandation au Conseil des ministres qui a le dernier mot. Ces décisions sont toutefois rares et en 1981, lors de l'attribution des franchises pour desservir l'ensemble du territoire du Québec pour une période de trente ans, le gouvernement a entériné le rapport de la Régie⁴⁴.

Le Livre blanc sur la politique énergétique de 1977 a proposé d'élargir les attributions de la Régie en la transformant en une véritable Régie de l'énergie :

À la différence de l'actuelle Régie, les interventions de la Régie de l'énergie ne seront pas limitées au gaz naturel et à l'électricité distribuée par les entreprises privées. En plus des juridictions actuelles de la Régie de l'électricité et du gaz, la Régie de l'énergie sera compétente pour interpréter le règlement tarifaire de l'Hydro-Québec, dans lequel auront été intégrées la procédure d'interruption et les clauses concernant la disponibilité d'électricité. Elle pourra également interpréter les règlements des municipalités distributrices d'électricité. La Régie de l'énergie tendra à devenir, en fait, l'organisme privilégié chargé de surveiller l'ensemble des conditions selon lesquelles s'effectue la mise en marché de l'énergie. De plus, la Régie de l'énergie disposera d'une nouvelle compétence au niveau du réseau des transports pétroliers, comme nous l'avons indiqué dans la section traitant de ce sujet.⁴⁵

Nous étudierons plus en profondeur ultérieurement, cette proposition⁴⁶. Qu'il suffise de mentionner pour le moment que lorsqu'il s'agit des grandes orientations politiques, une régie n'est pas l'instrument approprié sauf pour exercer des fonctions d'enquête et de consultation. Il n'appartient pas à une régie de faire la politique énergétique. Toutefois la mise en œuvre de cette politique par la régulation économique ne saurait trouver de meilleur forum si l'on poursuit l'objectif de participation des citoyens. Le processus quasi

44. Régie de l'électricité et du gaz, Ordonnance du 12 novembre 1980, ratifiée par le Décret 825-81 du 11 mars 1981.

45. *La politique québécoise de l'énergie : assurer l'avenir*. Gouvernement du Québec, 1978.

46. Voir notre article « Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation ».

judiciaire offre l'avantage de stimuler une participation active et d'ajuster les décisions d'application des politiques aux besoins et aspirations des administrés. De plus, la Régie peut être l'instance privilégiée pour la solution des litiges et la protection des usagers- consommateurs.

2. L'État producteur

Avant de se lancer dans la planification sur une grande échelle, l'État est devenu producteur et distributeur de ressources énergétiques par des sociétés d'État ou entreprises publiques dont l'envergure n'a cessé de croître. Ces entreprises sont devenues tellement importantes qu'elles deviennent des atouts majeurs dans le développement des politiques énergétiques, des instruments de réalisation de ces politiques qui en viennent à influencer l'orientation même de ces politiques.

2.1. L'État fédéral producteur

2.1.1. Énergie atomique du Canada

L'État fédéral s'est doté dès 1952 d'un instrument de mise en œuvre de sa politique nucléaire, l'Énergie atomique du Canada, entreprise de 9 000 employés comprenant quatre divisions : recherche et développement, produits commerciaux, projets énergétiques et projets d'usine d'eau lourde⁴⁷. Cette entreprise est principalement chargée de construire, de vendre et d'exploiter en collaboration avec des sociétés d'État provinciales, des centrales nucléaires opérant avec le réacteur CANDU.

Nul ne conteste la nécessité pour un État comme le nôtre, d'avoir une grande entreprise publique dans le club nucléaire, mais l'évolution d'une institution de recherche en une institution commerciale responsable du marketing international du réacteur CANDU n'a pas été sans soulever des problèmes considérables qui constituent un boulet que traîne depuis plusieurs années la politique nucléaire canadienne⁴⁸.

47. Créé par Décret en 1952. Voir DOERN et SIMMS, « Atomic Energy of Canada », dans TUPPER et DOERN, *Public Corporations and public policy in Canada*, Montréal, Institute for research on public policy, 1981, pp. 51-94.

48. Sur la politique nucléaire canadienne et ses problèmes on peut consulter les Débats de la Chambre des communes notamment ; aussi DOERN et MORRISON (éd.), *Canadian Nuclear Policies*, Montréal, Institute for research on public policy, 1980, p. 45 ; G.H.E. SIMMS, *A history of the Atomic Energy Control Board*, Ottawa, 1980 ; aussi DOERN et SIMMS, « Atomic Energy of Canada Limited », *supra*, note 47.

2.1.2. Pétro-Canada

L'État fédéral ne s'était guère montré interventionniste dans les autres formes d'énergie, sauf par des participations minoritaires dans des entreprises d'exploration⁴⁹, jusqu'au lancement de Pétro-Canada en 1976 qui deviendra en 1982 la deuxième pétrolière canadienne et l'une des dix plus importantes sociétés canadiennes⁵⁰. Le mandat de la société est conçu en termes fort généraux et généreux :

6. La Corporation a pour objet

- a) de faire de la prospection pour rechercher et mettre en valeur des sources de combustible ou d'énergie, et notamment d'hydrocarbures ;
- b) d'effectuer des travaux de recherche et de développement concernant les ressources en combustibles et en énergie ;
- c) d'importer, de produire, de transporter, de distribuer, de raffiner et de commercialiser les hydrocarbures de toutes sortes ;
- d) de produire, de distribuer, de transporter et de commercialiser d'autres combustibles et d'autres sources d'énergie ; et
- e) de s'engager ou d'investir dans des opérations ou des entreprises ayant un rapport avec l'exploration, la production, l'importation, la distribution, le raffinage et la commercialisation de combustibles, d'énergie et de ressources connexes.⁵¹

Après des débuts timides axés sur l'exploration et le développement, Pétro-Canada devient le fer de lance de la politique énergétique canadienne. En 1978 elle explose : achat de Pacific Petroleum au coût de \$1,5 milliards qui l'ouvre sur le marché du raffinage et de la distribution dans l'ouest ; puis en 1981, achat de Canadian Petro-Fina au coût de \$1,46 milliards et en 1982, achat de British Petroleum (filiale canadienne) au coût de \$320 millions ; ainsi la feuille d'érable flotte sur des milliers de pompes, de l'Atlantique au Pacifique, symbole agressif de la poursuite de l'objectif de canadianisation du programme énergétique national mis au point en 1980 par le gouvernement Trudeau.

Le club pétrolier canadien avait été jusqu'ici un cercle fermé réservé aux multinationales. L'arrivée d'une société d'État agressive, aux ressources financières sans fond... n'a pas été sans provoquer un froid dans le milieu des

49. Notamment des participations de 45% des actions de Panarctic Oils Ltd., de 15% dans Sincrupe Canada Ltd. ; ces actions sont transférées en 1976 à Pétro-Canada.

50. Sur Pétro-Canada voir M. GORDON, *Government in Business*, Montreal and Calgary, C.D. Howe Institute, 1981, pp. 87-104 ; L. PRATT, « Petro-Canada », dans *Public corporations and public policy in Canada*, Montréal, Institute for research on public policy, 1981, pp. 95-149.

51. S.C. 1975, c. 61, art. 6 ; les pouvoirs de la Corporation décrits à l'article 7 sont également considérables.

sociétés pétrolières. Malgré quelques pas discutables, Pétro-Canada est en marche et deviendra sous peu la première société pétrolière canadienne, ce qui n'est pas négligeable.

Le problème majeur soulevé par ces interventions massives de l'État dans l'économie énergétique a concerné les méthodes d'acquisition et de prise de contrôle de sociétés pétrolières étrangères. Ces nationalisations sans douleur ont causé un mini-scandale ; ainsi l'achat de Canadian Petro-Fina considéré comme la plus coûteuse opération de marketing de l'histoire canadienne a-t-il été vertement critiqué⁵². En août 1980 les actions étaient à \$56. ; en octobre 1981 à \$73. et le 2 février 1981 Pétro-Canada les a payées \$120. : jolie aubaine ! Une enquête publique a été réclamée, mais en vain⁵³.

Ces nationalisations « sans douleur » sont fort coûteuses pour le Trésor public, ce qui les rend contestables vu qu'elles ne s'intègrent pas dans une politique globale du secteur public économique. Elles remettent en cause le problème plus général des prises de contrôle par l'État entrepreneur. Il y a lieu de se demander si de tels transferts du secteur privé au secteur public ne devraient pas être faits par la loi et discutés en Parlement et à un prix dicté par l'intérêt public et non par la pure spéculation boursière.

2.2. L'État québécois entrepreneur

2.2.1. Hydro-Québec

Hydro-Québec est pour les Québécois le symbole de la réussite industrielle. Première entreprise canadienne, avec un actif de \$24 milliards, 19 500 employés, un chiffre d'affaires de \$3½ milliards, des profits nets de \$800 millions et une dette de \$15,6 milliards, Hydro-Québec a été pendant plusieurs années considérée comme un état dans l'État. Elle est d'ailleurs plus qu'un simple producteur et distributeur d'électricité, elle a mandat législatif très large :

... la Société prévoit les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut, par ailleurs établir.⁵⁴

Hydro-Québec est le premier investisseur industriel du Québec avec 20 % des investissements totaux en 1982 ; au cours des dix prochaines années elle investira \$35 milliards. Ses projets de construction occuperont jusqu'à

52. Débats, Chambre des communes, 1981, pp. 6931, 6992, 7001, etc.

53. *Id.*, 1981, p. 10158, etc.

54. L.R.Q., c. H-5, art. 22.1.

30 000 travailleurs. Son énorme production sert d'attrait à des investissements industriels d'envergure dans l'aluminerie notamment : le projet de l'entreprise française Picheney à Bécancour constitue un espoir que nourrit actuellement le gouvernement. La production excédentaire d'Hydro est avantageusement vendue à l'État de New York (PASNY) et aux États de la Nouvelle-Angleterre (NEPOUL)⁵⁵.

2.2.2. S.O.Q.U.I.P. (Société québécoise d'initiatives pétrolières)

S.O.Q.U.I.P. est l'autre instrument privilégié d'intervention énergétique québécoise. Cette société d'État créée en 1969 a eu au début pour vocation principale l'exploration, la recherche et la mise en valeur de gisements mineurs. Puis comme le Programme énergétique national favorisait la pénétration massive du gaz de l'Alberta vers le Québec, le gouvernement du Québec a réorienté sa politique grâce à des garanties d'aide substantielle du Fédéral et l'assurance de prix avantageux pour les consommateurs. Or déjà le Livre blanc sur l'énergie de 1977 prévoyait un grand rôle pour S.O.Q.U.I.P. Finalement le 11 mars 1981 le ministre annonçait à l'Assemblée nationale la prise de contrôle par S.O.Q.U.I.P. des deux sociétés privées à qui le gouvernement, sur recommandation de la Régie de l'électricité et du gaz, octroyant les franchises de distribution :

en ce qui concerne la propriété de ces entreprises, il est apparu essentiel au gouvernement de l'État québécois que l'on dispose d'un contrôle direct. Ce contrôle s'avérait indispensable si on voulait à la fois s'assurer de la réalisation de nos objectifs de pénétration du gaz, de la maximisation des effets de notre politique gazière sur l'économie québécoise et cela, tout en permettant une meilleure harmonisation entre les différents éléments de la politique énergétique du Québec.

Il faut, en effet, être bien conscient du fait que, d'ici quelques années, la distribution du gaz naturel au Québec représentera une activité commerciale de taille considérable et dont l'importance énergétique sera analogue à celle dont jouissait l'électricité jusqu'à tout récemment. Ce contrôle de l'État va permettre, cependant, que l'on puisse canaliser une partie de l'épargne des Québécois dans ses investissements et utiliser au maximum les ressources des entreprises privées ayant manifesté un intérêt pour le développement du gaz au Québec.⁵⁶

Le capital-actions de S.O.Q.U.I.P. après des débuts modestes, est passé à \$255 millions. Des investissements de l'ordre de \$2,5 milliards sont annoncés de même que la création de quelque 3 400 emplois directs et 5 000 emplois indirects.

55. Un contrat de fournitures de \$12 milliards pour 13 ans concernant 111 milliards de KH a été conclut avec PASNY. L'autre a pour objet l'exportation de 33 milliards de KH.

56. Débats Ass. Nationale, 11 mars 1981, p. 1405 (M. Bérubé, Min.).

L'avenir du gaz semble prometteur car c'est une énergie moins coûteuse que l'électricité (-16 %) et le pétrole (-26 %); la consommation québécoise n'est que de 9 % de sa consommation énergétique alors qu'elle est de 31 % en Ontario.

2.2.3. La coordination des politiques

La présence de deux puissantes sociétés d'État a soulevé en 1982, de façon un peu théâtrale, le problème de la coordination des politiques. Les médias ont monté en épingle un conflit qui aurait éclaté entre Hydro et S.O.Q.U.I.P. à propos du rythme de pénétration du gaz au Québec alors qu'Hydro-Québec commence à disposer d'énormes surplus. Chaque société est en concurrence sur le plan du marketing de la conversion vers d'autres sources d'énergie que le pétrole.

Ces conflits vont évidemment se régler au sommet entre le ministère et les deux sociétés d'État sous l'œil vigilant de la Commission parlementaire de l'énergie qui suit et contrôle les politiques de développement des deux sociétés.

3. L'État planificateur

L'État contemporain s'est découvert une mission de planification qu'il a exercée avec beaucoup d'intensité depuis 1975 environ. Les faits marquants de ces dernières années ont été l'adoption en 1977 au Québec d'une politique énergétique d'envergure et en 1980 au Fédéral, d'un Programme énergétique national, mis à jour en 1982. Jamais pourrait-on dire nos gouvernements ne se sont tant préoccupés d'organiser l'avenir et de façon aussi ambitieuse.

Cette fonction de planification, nos gouvernements l'ont exercée dans une certaine transparence; certes la population n'a pas été consultée directement mais les élus ont pu, pendant de longues semaines, questionner chacun des aspects des politiques proposées.

3.1. L'État fédéral planificateur

Le Programme énergétique national de 1980 est l'aboutissement de nombreuses études et la synthèse de plusieurs politiques antérieures. Ce Programme est déposé en Chambre des communes le 28 octobre 1980⁵⁷. Il sera mis à jour par le dépôt d'un autre document le 1^{er} avril 1982⁵⁸.

57. MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, *Le programme énergétique national*, Ottawa, 1980.

58. MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, *Programme énergétique national* (mise à jour), Ottawa, 1982.

Trois objectifs majeurs sont proposés : la sécurité des approvisionnements pétroliers, la « canadianisation » de l'industrie pétrolière et gazière et un partage équitable du fardeau et des avantages des ressources disponibles.

Quant au premier objectif, il vise le renforcement de l'indépendance énergétique canadienne. Certes le Canada est un exportateur net d'énergie mais en 1980 il importe 25 % de sa consommation de pétrole (425 000 barils par jour). Le Programme vise à réduire de 18 % ces importations d'ici 1990 et à réduire de 10 % la consommation de pétrole. Les initiatives proposées sont les suivantes : projet de remplacement du pétrole, projet d'expansion du réseau de distribution du gaz, projet d'isolation thermique des maisons, projet de vérification des rendements énergétiques, programme de recherche et de développement.

Le second objectif vise à porter à 50 % le contrôle canadien de la production pétrolière et gazière. En 1980, sur 25 entreprises, 17 appartiennent pour plus de 50 % à des intérêts étrangers, contrôlant 72 % des ventes canadiennes de pétrole et de gaz. Or l'instrument privilégié de cette reprise en main de notre économie énergétique sera Pétro-Canada mais également des entreprises privées que l'État entend subventionner généreusement.

Le troisième objectif consiste à mettre sur pied un régime de prix équitable qui sera le fruit d'accords intergouvernementaux. Le Programme projette une tarification visant à faire épargner aux consommateurs canadiens \$39 milliards pour le pétrole et \$21 milliards pour le gaz. Cette politique assure des coûts énergétiques les plus bas dans le monde industrialisé (coût chauffage mazout -25 % U.S.A. ; coût essence à la pompe -29 % du prix mondial).

Ce programme énergétique national s'accompagne d'un menu législatif sans précédent. Au cours de la session 80-81-82 le gouvernement présentera 17 projets de lois couvrant tous les aspects de la politique énergétique : approvisionnement d'énergie, fiscalité pétrolière, isolation thermique des résidences, construction des pipelines et lignes de transmission, importations et exportations d'énergie, remplacement du mazout, modification du statut de Pétro-Canada, octroi au ministre du pouvoir de créer ou de prendre le contrôle de nouvelles entreprises publiques, exploration et exploitation des terres du Canada, consommation de carburant des automobiles, etc. Les coûts globaux du Programme énergétique national, de 1981 à 1985 devraient atteindre \$13,3 milliards.

Ce programme énergétique d'une envergure inégalée a fait l'objet de centaines d'heures de débats à la Chambre des communes.

3.2. L'État québécois planificateur

Le gouvernement du Parti québécois qui prend le pouvoir en novembre 1976 est convaincu qu'il appartient à l'État « d'établir une stratégie »⁵⁹. Dès le printemps de 1977, il dépose devant l'Assemblée nationale un premier projet qui sera longuement étudié et débattu en commission parlementaire et adopté au début de 1978.

Pourquoi une stratégie proprement québécoise ? Parce que le Québec, propriétaire de ressources considérables, « n'a pas été provincial en matière d'énergie »⁶⁰... ; mais sans ignorer les liens qui l'unissent au Canada et au reste du monde, le gouvernement « adopte fermement le Québec comme unité de planification »...⁶¹

Cette stratégie québécoise aura atteint vers 1990, quatre objectifs.

Premièrement il s'agit d'accroître l'autonomie énergétique du Québec de 40 à 60 % par cinq moyens : développement du potentiel hydro-électrique (de 30 à 40 % de la consommation énergétique) ; développement des énergies redécouvertes ; programmes d'économie d'énergie ; pénétration du gaz naturel en provenance de l'Alberta (porter de 6 à 12 % la consommation et même peut-être 18 %) ; réduction de 60 à 50 % de la consommation pétrolière.

Deuxièmement, ce programme visera à privilégier le développement de l'économie et de l'emploi : construction de centrales hydro-électriques et d'installations gazéifères ainsi que travaux d'isolation thermique.

Troisièmement, la stratégie vise à impliquer davantage les citoyens dans la mise en œuvre des politiques : des réformes institutionnelles seront ordonnées à cette fin, notamment la création éventuelle d'une Régie de l'énergie.

Quatrièmement, on propose d'intégrer la dimension énergétique dans les décisions socio-économiques des pouvoirs publics surtout en matière d'investissements industriels : l'hydro-électricité vendue à bas prix constitue un attrait pour les projets d'aluminerie ou autre complexe industriel à forte consommation d'énergie.

Depuis 1978, la mise en œuvre de la stratégie québécoise s'est effectuée par la modernisation de la législation d'une part : *Loi du ministre de l'Énergie et des Ressources*, *Loi sur Hydro-Québec*, *Loi sur S.O.Q.U.I.P.*, *Loi*

59. *La politique québécoise de l'énergie : assurer l'avenir*, Gouv. du Québec, Direction générale de l'Énergie, 1978 ; aussi, *La Politique québécoise de l'énergie : Trois ans d'action*, Énergie Ressource Québec, 1981.

60. *Id.*, p. 2.

61. *Id.*, p. 2.

sur les économies d'énergie. D'autre part, une série de programmes administratifs ont été mis sur pied par le ministère et par Hydro-Québec.

Conclusion générale

L'année 1983 marquera le dixième anniversaire des débuts de la crise énergétique mondiale. Depuis cette date, nos deux niveaux de gouvernement et leurs institutions majeures se sont ardemment mis à la tâche. On a assisté à un brassage sans précédent d'idées, d'initiatives, de projets dont les cohérences n'ont pas toujours été évidentes. Certains ont parlé du « fouillis de l'énergie »⁶².

Les Canadiens et Québécois ne sont certes pas les plus à plaindre dans la conjoncture internationale actuelle de l'énergie. Ils ont toutefois des défis à relever.

Le premier défi est d'ordre constitutionnel. La crise a réveillé la somnolence des provinces et en a mobilisé plusieurs, dont le Québec il va de soi. Les grandes politiques économiques ont dès lors cessé d'être la chasse gardée du fédéral. L'élaboration des politiques énergétiques ont donné lieu à une coalition agressive de plusieurs provinces qui a abouti à la modification constitutionnelle de 1982 et à l'instauration d'un laborieux processus de négociation et de concertation permanent. C'est donc à ce double niveau que les représentants des citoyens sont appelés à débattre des choix énergétiques généraux.

Le second défi est d'ordre institutionnel. L'État fédéral était équipé d'un appareil institutionnel assez adéquat : il manquait une grande société pétrolière appartenant à la collectivité, une entreprise publique de grande taille : Pétro-Canada. Ont aussi été créées des institutions nouvelles, soit l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada, l'Office de répartition des approvisionnements, l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

Au niveau du Québec, on a assisté en 1977 à la création d'un véritable ministère de l'Énergie qui devient l'instrument de définition et de concertation des politiques. Hydro-Québec et S.O.Q.U.I.P. ont été réformés et renforcés.

Le troisième défi est d'ordre idéologique. La nouvelle politique énergétique se veut interventionniste mais cherche néanmoins à ménager les milieux traditionnellement opposés à la présence étatique dans l'économie : ainsi les régimes extrêmement généreux de subventions à l'entreprise privée

62. Michel Nadeau, journaliste, *Le Devoir*, 28 septembre 1981.

ont-ils fait avaler d'autres interventions traditionnellement combattues, telle l'expansion de Pétro-Canada, la prise de contrôle par S.O.Q.U.I.P. des réseaux privés de distribution du gaz... Finalement le défi a consisté à laisser à l'entreprise privée ce qu'elle est en mesure de réaliser efficacement mais de donner aux institutions publiques les moyens d'entreprendre les actions que commande l'intérêt général.

Si l'on dresse le bilan des choix énergétiques généraux il apparaît que ce bilan est positif. Au plan institutionnel, il ne fait pas de doute que le renforcement des deux ministères de l'Énergie d'une part et l'utilisation de l'entreprise publique comme instrument privilégié d'intervention aient été d'excellents choix. On a assisté également à une certaine clarification des rapports entre le gouvernement et les grandes sociétés d'État.

Au plan proprement stratégique, il semble que sur cinq terrains les options aient obtenu le support au moins implicite de la population ; il s'agit de la canadianisation de l'industrie pétrolière, du développement accéléré des Terres du Canada, du moratoire nucléaire dans le cas du Québec, de la pénétration du gaz naturel au Québec, des exportations de gaz albertain et d'hydro-électricité québécoise vers les États-Unis. Ce support, les citoyens l'ont exprimé par leur porte-parole à la Chambre des communes, à l'Assemblée nationale ainsi qu'aux élections générales de 1980 au fédéral et en 1981 au Québec⁶³.

63. La sélection du gouvernement Trudeau en avril 1980 a précédé le dépôt du *Programme énergétique national* mais son contenu éventuel était déjà assez bien connu. Quant au gouvernement Lévesque, il a été reporté au pouvoir en 1981 pour l'ensemble de ses politiques malgré le fait qu'il ait perdu son référendum sur la souveraineté-association en juin 1980.