

Problèmes juridiques de la gestion du domaine nucléaire canadien

Stanislas Slosar

Volume 4, 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110842ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19394>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Slosar, S. (1973). Problèmes juridiques de la gestion du domaine nucléaire canadien. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 4, 1–24. <https://doi.org/10.17118/11143/19394>

Problèmes juridiques de la gestion du domaine nucléaire canadien

par Stanislas SLOSAR*

PLAN

Introduction	3
Échelon législatif	5
Échelon réglementaire	8
Échelon administratif	12
– décisions de nature administrative	12
– décisions de nature quasi-judiciaire	14
Échelon international	17
Conclusion	23

* Professeur adjoint à la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

INTRODUCTION

Il est frappant de constater que les juristes canadiens n'ont jamais consacré le moindre article aux problèmes juridiques de l'énergie atomique. Ce manque d'intérêt apparent surprend si l'on connaît la richesse de la littérature juridique en la matière non seulement dans les pays qui constituent aujourd'hui les puissances atomiques (États-Unis, Royaume-Uni, France, Union Soviétique) mais également dans ceux dont l'engagement dans le domaine nucléaire est plus faible ou plus récent comme la République Fédérale d'Allemagne ou l'Italie.

Pourtant, le Canada a été et se trouve toujours parmi les premiers pays nucléaires et cela pour plusieurs raisons: il est un des trois principaux producteurs d'uranium; ses chercheurs ont mis au point le deuxième réacteur nucléaire au monde qui fonctionnait déjà en 1945 ainsi qu'un procédé de fission original (filiale CANDU, utilisant l'uranium naturel comme combustible et l'eau lourde-deutérium comme modérateur) grâce auquel une part de courant électrique de l'Ontario provient actuellement d'une des plus grosses centrales nucléaires au monde située à Pickering; enfin, les ingénieurs canadiens ont à leur actif la construction du théatron - appareil utilisé dans tous les pays pour l'irradiation médicale des tumeurs malignes au moyen d'une charge du radioisotope cobalt 60. La position du Canada n'est pas méconnue sur le plan international et elle lui a valu le statut de membre permanent du Conseil des Gouverneurs de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, le seul parmi les pays qui ne sont pas membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations-Unies.¹

Le juriste aurait toutefois d'autres raisons de s'intéresser au domaine nucléaire canadien. Comme beaucoup d'autres pays, le Canada a adopté une législation et une réglementation spéciales régissant ce domaine particulier. En effet la fission nucléaire constitue actuellement la plus puissante source d'énergie connue (à l'exception du soleil) qui, comme chacun sait, est susceptible d'avoir des applications civiles aussi bien que militaires. Il est vrai que le Canada, autant que l'on puisse le savoir, n'a pas de programme d'armement nucléaire, mais en tout état de cause l'État devait empêcher que cette sorte

¹ Cf. D.N. LeBourdais, *Canada and Atomic Revolution*, McLelland and Stewart Ltd. Toronto 1958; W. Eggleston, *Canada's Nuclear Story*, Claude, Irwin and Co. Ltd., Toronto-Vancouver 1965; cf. *Canada Year-Book 1972*, Statistics Canada, Ottawa, pp. 615-617, 723, 454-459.

d'énergie, autant bénéfique que destructrice, ne fasse l'objet d'une disposition privée incontrôlée. Ces précautions étaient et sont toujours d'autant plus nécessaires que l'énergie nucléaire présente, hormis sa valeur d'arme, un potentiel considérable de pollution. La chaleur dégagée lors d'une fission est en mesure d'affecter gravement les organismes vivants ainsi que de bouleverser l'écologie; il en va de même des rayonnements ionisants qui peuvent détruire les cellules vivantes et modifier la structure nucléaire des différents éléments chimiques en les rendant inutilisables à l'homme. Une étroite surveillance des activités impliquant l'usage des sources de l'énergie atomique devenait donc indispensable et elle constitue un des traits distinctifs du droit nucléaire tant au Canada qu'ailleurs.

Dans les États à structure fédérale l'énergie nucléaire posait en plus le problème de la compétence. Assimilée à d'autres branches des activités économiques ou scientifiques, l'énergie atomique aurait pu être du ressort provincial. S'il n'en est pas ainsi c'est non seulement en raison des dangers étendus qu'elle représente, mais aussi et surtout à cause de ses liens étroits avec la défense nationale et avec la politique étrangère, sans parler des coûts énormes qu'elle entraîne et auxquels seul le pouvoir central pouvait faire face. La gestion centralisée du domaine nucléaire est aujourd'hui un fait accompli dans la quasi totalité des pays, y compris le Canada, dont on examinera les problèmes et les solutions au niveau législatif, réglementaire, administratif et international.

Échelon législatif

La première question à élucider est l'étendue du domaine nucléaire, c'est-à-dire, le champ d'application de cette réglementation spéciale. Si la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*² ne contient aucune définition de ce domaine, ses dispositions font clairement état des intentions de son auteur. En effet, déjà le préambule déclare "... qu'il est essentiel dans l'intérêt national ... de pourvoir au contrôle et à la surveillance du développement et de l'usage de l'énergie atomique ..." définie, elle, comme "... toute énergie, de quelque genre qu'elle soit, provenant de la transmutation des atomes ou créée par cette dernière ..." (art. 2 CEA). Il est donc certain que l'exploitation de la fission nucléaire et de ses produits relève de la loi. L'examen sommaire des autres clauses du même texte révèle toutefois que son champ d'application est plus large et qu'il a la vocation d'être global: la définition très générale des "substances prescrites" (art. 2 CEA) ainsi que l'énumération des compétences de la Commission de contrôle de l'énergie atomique ayant manifestement pour objectif d'englober l'ensemble des questions touchant à l'énergie nucléaire (art. 9 CEA) ne laissent subsister aucun doute à ce sujet. La notion de domaine nucléaire en tant qu'objet de la réglementation instituée par la loi doit donc être entendue au sens le plus large de ce terme³.

Cette constatation n'est pas sans intérêt quand on s'interroge sur la base constitutionnelle de l'adoption d'une telle loi. La recherche d'une clause d'attribution de la compétence dans le texte de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867 étant sans objet, on aurait pu rattacher l'énergie atomique, soit au ressort provincial en vertu des articles 109 et 92(13), soit à celui du Parlement comme relevant de l'alinéa introductif de l'article 91 ou encore de

2 Adoptée en 1946, plusieurs fois amendée, texte en vigueur: S.R.C. 1970, ch. A-19; citée ci-après CEA.

3 Telle est la conclusion du juge McLennan de Ontario High Court dans *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labor Relations Board and al; Algom Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labor Relations Board and al.* (1956), 5 DLR (2d), 348, confirmée par *Denison Mines Ltd. v. A.G. Can.* (1973), 32 DLR (3d), 419 à la p. 430.

l'alinéa 7 du même article, abstraction faite de l'importance de l'atome sur le plan des relations internationales et notamment du projet d'un système de contrôle international esquissé à l'époque⁴.

Ne voulant pas donner prise à des litiges éventuels, le législateur a inséré dans le texte de la loi (art. 17 CEA) une déclaration à l'avantage général du Canada qui proclame tous les "... ouvrages et entreprises..." ("... all works and undertakings...") construits ou à construire aux fins de la production, l'usage et le traitement de l'énergie atomique ainsi que ceux qui serviraient à la recherche, être "... des travaux à l'avantage général du Canada". On ne saurait contester ni l'opportunité, ni la légalité d'une telle déclaration, libellée en termes presque identiques à ceux de l'article 92(10) c AANB et conformes aux exigences de la jurisprudence quant à la forme et au fond, y compris celle d'une distinction claire de l'objet de la déclaration que constituaient, en l'occurrence, essentiellement des ouvrages futurs⁵.

Reste à savoir si cette déclaration était susceptible de réaliser l'intention déjà soulignée du législateur d'assurer aux autorités fédérales l'exclusivité de la compétence en la matière. La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* est une loi-cadre par excellence qui se borne à définir et à distribuer les compétences: les articles 9 et 10 notamment précisent les attributions de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et du Ministre respectivement, les premières ayant le caractère réglementaire et les secondes - administratif. La comparaison des articles 17 et 9 CEA révèle immédiatement la différence de portée: le premier - la déclaration à l'avantage général du Canada - est une énumération exhaustive, bien que conçue en termes très généraux, tandis que le second, en plus de la liste des compétences de la Commission (promotion de la recherche nucléaire, exploitation minière des substances prescrites, système d'autorisation et régime de production, d'usage, de transport et de propriété de l'énergie atomique), contient une clause résiduaire qui autorise cette dernière à traiter de toute question générale jugée nécessaire à l'exécution et à la réalisation des objectifs de la loi (alinéa g)). Autrement dit, l'article 9 a forcément une étendue plus large que celui qui constitue son fondement juridique (art. 17 CEA).

Cette apparente incompatibilité ne peut être expliquée dans le contexte constitutionnel canadien que par la distinction des compétences expresses et implicites, ces dernières étant nécessaires à l'applicabilité et à l'efficacité des

4 Célèbre plan "Baruch-Lilienthal" dont l'exposé des grandes lignes, cf: *Débats au Sénat du Canada*, 2ème session de la 20ième Législature, *Compte-rendu officiel*, p. 414, (le 26 juin 1946).

5 Cf. A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Presses de l'Université de Montréal, 1969; *R. v. Jorgensen*, (1971) SCR 725 telle était également l'opinion des juges, cf. *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labor Relations Board and al. loc. cit.*, *Re Perrini Ltd. v. Can-Met Exploration Ltd. and Guaranty Trust and Consolidated Dennison and Guaranty Trust*, (1959), 15 DLR (2d) 375.

premières et rendant seulement inopérante (et non invalide) la législation provinciale à l'effet contraire ou incompatible⁶. Dans le cas présent, toute compétence législative fédérale figurant dans la loi CEA et en particulier dans les articles 9 et 10 qui n'est pas susceptible d'être englobée dans les termes de la déclaration à l'avantage général du Canada constitue donc une compétence implicite, dont le lien avec l'objet de la déclaration serait sujet, le cas échéant, à la vérification judiciaire⁷.

Si le domaine nucléaire n'a pas été jusqu'à présent très affecté par ce genre de conflits et de litiges fréquents ailleurs,⁸ il se peut que les tribunaux soient appelés à se pencher sur le texte d'une nouvelle *Loi sur la responsabilité nucléaire*,⁹ adoptée en 1969 mais n'étant toujours pas proclamée en vigueur, qui institue, pour l'essentiel, un régime de responsabilité civile sans faute pour dommages d'origine nucléaire et aménage des procédures particulières. L'objet de la loi est sans aucun doute éminemment provincial (art. 92.13 AANB) et il n'est pas, par ailleurs, susceptible d'être transféré aux autorités fédérales en vertu de la déclaration à l'avantage général du Canada puisque seuls les "ouvrages et entreprises" et tout ce qui leur est inhérent peuvent en faire l'objet¹⁰. En écartant l'hypothèse de l'assimilation subtile de la responsabilité pour dommages à l'emploi - incorrect - de l'énergie atomique prévu à l'article 17 alinéa a) CEA, il faut considérer l'adoption de cette loi comme l'exercice d'une compétence implicite du Parlement. Etant donné que l'accident nucléaire pourrait théoriquement avoir des dimensions d'une catastrophe nationale et que la dispersion des agents nocifs (rayonnements ionisants) est imperceptible aux victimes dans la majorité des cas, on pourrait se rallier à l'opinion que l'exercice de cette compétence était nécessaire à l'accomplissement des attributions expresses des autorités fédérales.

Ces arguments paraissent toutefois singulièrement affaiblis par le fait qu'après 25 ans de manipulation de l'énergie atomique dans ce pays et 4 ans après l'adoption du texte, celui-ci ne soit pas encore proclamé en vigueur.

6 Cf. A. Lajoie, *Pouvoir déclaratoire du Parlement...*, op. cit. pp. 74-79.

7 Cf. B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3rd ed. Carswell, Toronto, 1969, p. 481-482; K. Hanssen, *The Federal Declaratory Power on the British North America Act*, (1968), 3 *Manitoba Law Journal* 87, estime que les tribunaux devraient être guidés par le concept de "integrated activity" et y reconnaître l'exclusivité de la compétence fédérale. Cf. *Pronto Uranium Mines v. Ontario Labor Relations Board*, arrêt précité, où il était question de l'application du droit du travail fédéral.

8 Les provinces se sont abstenues de légiférer dans le domaine nucléaire, cf. *A Digest of Environmental Legislation*, Compiled by Canadian Industries Ltd., Published by Canadian Council of Resource Ministers, Montréal 1970.

9 SRC 1970, 1er supplément, ch. 29

10 Cf. A. Lajoie, *Pouvoir déclaratoire du Parlement...* op. cit. pp. 64-66.

Les assurances du gouvernement au Parlement garantissant que la *Loi sur la responsabilité nucléaire* ne causait aucun problème constitutionnel¹¹ appellent une confirmation judiciaire.

Échelon réglementaire

On sait déjà que le droit nucléaire canadien est, à l'exception de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, l'oeuvre du pouvoir exécutif auquel le législateur a délégué l'exercice discrétionnaire de cette autorité. Ce phénomène n'étant propre ni au Canada ni au domaine nucléaire, il révèle cependant le manque de principes de politique à long terme, dont le fond serait susceptible de discussion devant le Parlement et de codification dans un texte législatif. Il est vrai que la loi date de 1946, mais aucun amendement dans ce sens n'a été proposé depuis lors.

Le pouvoir réglementaire est donc confié à la Commission de contrôle de l'énergie atomique (art. 9 CEA), qui exerce cette attribution "avec l'assentiment du gouverneur en conseil". Elle a un statut de corporation (art. 3(1) CEA) créée par une loi spéciale, classée parmi les corporations de la Couronne de département et agissant à titre de mandataire de Sa Majesté¹², sans capital social ni but lucratif et "ayant un objet national . . . scientifique ou analogue"¹³. Outre le président du Conseil national de recherche du Canada, elle se compose de quatre personnes nommées par le gouverneur en conseil et révocables "at pleasure" qui peuvent être rémunérées (art. 4(1) et (2) CEA); ses réunions sont périodiques et régies par les règles que la Commission établit elle-même (art. 6 et 8 a) CEA). Son financement est assuré par le budget de l'État et par les ressources propres selon la *Loi sur l'administration financière* et sous le contrôle de l'Auditeur général du Canada (art. 14, 15 et 16 CEA).

Ces dispositions marquent déjà une certaine dépendance du gouvernement. En fait, il ne s'agit pas de la dépendance mais de la subordination pure et simple que l'article 7 CEA exprime sans ambages: "La Commission doit observer toute instruction générale ou spéciale donnée par le Ministre ("Shall comply with any general or special direction") en ce qui regarde la

11 *Débats au Sénat du Canada, Compte-rendu officiel*, 1969-70, 2^eme session, 28^{ième} Législature, Volume II, p. 1371.

12 Cf. *Loi sur l'administration financière*, SRC 1970, ch. F-10, annexe B.

13 Art. 158 de la *Loi sur les corporations canadiennes*, SRC 1970, ch. C-32 amendé par ch. 10 du 1^{er} supplément à ce statut.

réalisation des objets ("purposes") de la loi." Il va de soi que cette supériorité hiérarchique du Ministre¹⁴ s'exerce sur toutes les activités de la Commission, tant réglementaires que celles qui sont de nature administrative. Si une forte dépendance d'une administration s'occupant du domaine nucléaire est courante, le système canadien l'établit de façon plus accusée encore qu'au Royaume-Uni, sans parler de l'équilibre des influences du Président et du Congrès aux Etats-Unis, tous ces pays disposent en plus des lois fonctionnelles qui orientent les activités de leurs agences respectives.

Dans ce contexte on ne saurait considérer l'institution de la Commission de contrôle de l'énergie atomique comme une mesure de décentralisation par service;¹⁵ au contraire on se demande si le motif de l'extraire du cadre général de l'administration fédérale¹⁶ n'était pas la diminution de la responsabilité politique du Ministre¹⁷ dont les directives n'apparaissent pas dans le rapport annuel que la Commission soumet au Parlement¹⁸. Ainsi cerné, le rôle de la Commission apparaît, surtout sur le plan réglementaire, comme celui de consultant scientifique agissant sur instructions du Ministre et dont les décisions reçoivent une approbation politique sous forme de signature du gouverneur en Conseil. Il est vrai que le gouvernement peut toujours laisser à la Commission une plus grande liberté de mouvement, mais cette autonomie discrétionnairement dosée correspond-t-elle vraiment au statut d'une corporation de la Couronne?

La façon d'exercer son pouvoir réglementaire a été conçue dans la même optique: la Commission ne peut, selon la loi (art. 9 CEA), édicter de normes obligatoires et de portée générale que sous forme de règlements munis de la signature - ratification du gouverneur en conseil. Ce pouvoir étant général,

14 "Membre du Conseil Privé de la Reine pour le Canada que le Gouverneur général en Conseil peut désigner pour agir à titre de Ministre aux fins de la présente loi" (art. 2 CEA). Le Ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources a été ainsi désigné le 15 octobre 1969 par une proclamation C.P. 1969/2001, DORS/69-529, G.C., P. II, V. 103, No 21.

15 Cf. D.R. Yeomans, *Decentralisation of authority*, (1964), 12 Canadian Public Administration 9; A.G. Irvine, *The Delegation of authority to Crown corporations*, (1971), 14 Canadian Public Administration 556.

16 La Commission constituait jusqu'en 1954 une simple agence relevant directement du Ministre cf. SC 1953-43, ch. 47; cf. *Débats, Chambre des Communes*, 1946, 2ème session de la 20ième Législature, Volume II, p. 2141; Volume III, pp. 2430 et 2503-2504.

17 Cf. *La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, Volume V, rapport No 24: *Organisation de l'administration fédérale du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963, p. 58; J.E. Hodgetts, *Public Corporation in Canada*, p. 189 dans *Canadian Public Administration* by J.E. Hodgetts and D.C. Corbett, MacMillan, Toronto, 1960.

18 *Rapport d'activité de la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada*, Ottawa, paraissant depuis 1947.

le législateur a tout de même tenu à énumérer "pour plus de sécurité" quelques questions particulières: recherche, surveillance des usagers, exploitation minière, production, transformation, propriété, transport et usage de l'énergie atomique, secrets atomiques et coopération internationale. Il est également discrétionnaire, car lesdits règlements doivent seulement encourager la recherche, développer l'emploi et sauvegarder les secrets de l'énergie atomique (art. 9 CEA). Même si la Commission n'a pas exercé ce pouvoir dans tous ces secteurs - à moins qu'il n'y ait des règlements soustraits à la publication - elle a effectivement adopté, dès 1960¹⁹, des règlements d'application modifiés en 1964 et 1972²⁰. Il se trouve cependant que ces mêmes règlements altèrent notablement l'économie du texte législatif. Si l'article 9 alinéa b) CEA autorise la Commission à réglementer le développement, le contrôle, la surveillance et l'autorisation "par permis" (*licensing*) de la production, de l'emploi et de l'usage de l'énergie atomique, les règlements utilisent le terme "ordonnance" qui englobe aussi bien le permis que toute autre décision rendue par la Commission (art. 100(1) g) RCA), qui peut avoir la forme d'une décision individuelle ou générale (art. 701 RCA) et qui, de surcroît, peut être édictée par la Commission elle-même ou par "un fonctionnaire ou un membre de la Commission ou par toute autre personne désignée par la Commission" (art. 700(1) RCA). Sans nier le fait que la Commission pourrait effectivement avoir besoin d'autres outils de travail que les règlements et les permis, on est forcé de constater que rien dans la loi, ni dans la doctrine et la jurisprudence²¹ n'autorise la Commission à émettre des normes obligatoires et de portée générale sans ratification du gouverneur en conseil, ce qui est précisément le cas de toutes ces "ordonnances". Cette sous-délégation du pouvoir discrétionnaire semble d'autant plus abusive que les termes fort larges des articles cités des *Règlements de contrôle de l'énergie atomique* laisseraient à n'importe qui une latitude d'imposer des obligations aux administrés, pourvu que l'auteur soit attaché ou autorisé par la Commission. La manipulation du terme polyvalent d'ordonnance aboutit ainsi à un véritable détournement de procédure et on peut s'interroger sur la légalité des ordonnances de portée générale adoptées par la Commission en vue de l'application des *Règlements sur le contrôle de l'énergie atomique*²².

19 *Règlements sur le contrôle de l'énergie atomique*, C.P. 1960-348 du 17 mars 1960, DORS/60-119, G.C., P. II, V. 94, No 7; cités-RCEA.

20 C.P. 1964-1761 du 13 novembre 1964 - DORS/64-458, G.C., P. II, V. 98, No 22; C.P. 1972-1719 du 27 juillet 1972, DORS/72-301, G.C., P. II, V. 106, No 16.

21 Cf. R. Reid, *Administrative law and practice*, Butterworth, Toronto 1971, p. 271-273; P. Dussault, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1969, p. 245-249, cf. *A.G. of Canada v. Brent*, (1956) SCR 1.

22 *Ordonnance visant un symbole de mise en garde contre les radiations* No 1/605/61 du 7 février 1961, DORS/61-68, G.C., P. II V. 95, No 4 modifié par l'ordonnance No 1/605/71 du 1er novembre 1971, DORS/71-571, G.C., P. II, V. 105, No 21;

De plus, le caractère très détaillé des règlements proprement dits est tel, que l'on se demande quel critère de distinction pourrait bien être appliqué afin d'opérer par la voie de l'ordonnance soustraite à toute sanction politique directe.

Il faut ajouter que, contrairement à ce que laisse supposer l'article 9 CEA, le pouvoir réglementaire de la Commission de contrôle de l'énergie atomique s'exerce uniquement dans le cadre de la loi de 1946, et il n'intervient pas, par conséquent, dans les questions nucléaires réglées accessoirement par d'autres textes législatifs. A titre d'exemple, le Gouverneur général en conseil agit seul en réglementant la procédure des poursuites à titre des dommages nucléaires,²³ en établissant les textes d'application de la *Loi sur la marine marchande* à laquelle fut incorporée la *Convention de Londres sur la sauvegarde de la vie humaine en mer* de 1960 traitant entre autres des navires à propulsion nucléaire,²⁴ en édictant des règlements définissant la notion de substance nocive polluante des eaux de mer,²⁵ des eaux arctiques,²⁶ des eaux douces²⁷ et de l'air²⁸, qui peut inclure des substances radioactives. Par ailleurs, la Commission canadienne des Transports régit seule les méthodes d'acheminement des marchandises dangereuses²⁹. Toutes ces dispositions

Ordonnance sur la radiographie industrielle No 1/200/66 du 1er mars 1966, DORS/66-128, G.C., P. II, V. 100, No 6;

Ordonnance sur les contenants d'expédition No 1/200/63 du 7 février 1963, DORS/63-65, G.C., P. II, V. 87;

Ordonnance sur le contrôle des exportations du matériel prescrit No 1/201/67 - 1/206/67 du 5 avril 1967, DORS/67-189, G.C., P. II, V. 101;

Ordonnance sur les réacteurs nucléaires No 1/201/57 - 1/206/57 du 12 avril 1957, DORS/57-145, G.C., P. II, V. 91, No 8;

Ordonnance sur les accélérateurs de particules No 1/201/70 - 1/206/70 du 1er juin 1970, DORS/70-250, G.C., P. II, V. 104, No 12.

- 23 Art. 18, 29(1), 31(1) de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, SRC 1970, 1er supplément, ch. 29.
- 24 Art. 379, 450(1) et 475(2), SRC 1970, ch. S-9 amendé par ch. 38 du 1er supplément et par ch. 27 du 2ième supplément à ces Statuts.
- 25 Art. 33(4) et 34 de la *Loi sur les pêcheries*, SRC 1970, ch. F-14 amendé par ch. 17 du 1er supplément à ce Statuts.
- 26 Art. 4(3) de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, SRC 1970, 1er supplément, ch. 2.
- 27 Art. 16(1) et (2) de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, SRC 1970, 1er supplément, ch. 5.
- 28 Art. 14(1) et art. 31 de la *Loi sur la pollution atmosphérique*, SC 1970-71-72, ch. 47.
- 29 Art. 295 de la *Loi sur les chemins de fer*, SRC 1970, ch. R-2 amendé par ch. 35 du 1er supplément à ces Statuts; cf. Canadian Transport Commission, *Regulation for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail*, General Order No 0-29 dated February 1st, 1965.

n'excluent pas des consultations officieuses de la Commission de contrôle de l'énergie atomique par les autres organes de l'administration fédérale, mais il serait certainement opportun d'associer légalement la Commission à l'élaboration de ces textes dans le respect de l'article 9 CEA.

Échelon administratif

A ce niveau se situe la gestion opérationnelle du domaine nucléaire canadien effectuée dans le cadre de la loi et des règlements évoqués. Les dispositions qui concernent ce secteur révèlent immédiatement la profondeur et la vigueur avec laquelle le gouvernement se propose d'intervenir dans ce domaine pour d'évidentes raisons de sécurité civile et militaire. Le capital privé n'est pas pour autant exclu de ce secteur, mais le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources - principal administrateur du domaine - se voit doté des compétences qui pourraient bien devenir exclusives si l'intérêt de l'État l'exigeait. Par ailleurs, la Commission de contrôle de l'énergie atomique est confinée essentiellement au rôle de surveillant des activités faisant appel à l'atome qui vérifie la légalité et la sécurité de telles opérations, sans qu'elle ait elle-même une activité opérationnelle quelconque, ce qui la distingue des organes correspondants existant à l'étranger.

Étant donné que ce schéma appelle une distinction nette entre les actes du Ministre (organisation et fonctionnement du service) et ceux de la Commission (autorisation), distinction qui prend de l'importance à la lumière de la *Loi sur la Cour Fédérale* en ce qui concerne le contrôle judiciaire des actes administratifs qui touchent ou non aux droits des particuliers³⁰, on traitera séparément de décisions de nature administrative et de décisions de nature quasi-judiciaire.

- décisions de nature administrative

Les attributions du Ministre, énumérées dans l'article 10(1) CEA de façon concise, lui donnent le pouvoir de faire fonctionner le secteur nucléaire public canadien. Elles englobent la recherche, l'utilisation de l'énergie atomique, l'acquisition, y compris l'expropriation, de tout bien ou tout droit

30 Art. 21(1), SRC 1970, 2ième supplément, ch. 10; cf. *Ridge v. Baldwin*, (1953), 2 All E.R. 66; *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, (1969), 2 W.L.R. 337; la doctrine estime que les décisions de la Commission sont soumises à la surveillance de la Cour Fédérale: J.G.F. Henderson, *Federal Administrative Tribunal in relation to the new Federal Court of Canada*, (1971), Special Lectures LSUC 55; W.R. Jackett *La Cour d'Appel Fédérale*, (1973), 33 Revue du Barreau, 94; N.A. Chalmers, *The Federal Court as attempt to solve some problems of administrative law in federal area*, (1972), 18 McGill Law Journal 206.

jugé utile à cette fin ainsi que leur aliénation; toutes, à l'exception de la première, étant exercées avec l'assentiment du gouverneur en conseil. Le Ministre est donc un grand patron de ce secteur où la Commission ne s'occupe que de la sauvegarde des secrets atomiques (avec l'accord du Ministre) et de la distribution de bourses et de subventions aux fins d'étude et de recherche (art. 8 c) et d) CEA).

Ni le Ministre, ni le ministère n'ayant vocation à mener des activités opérationnelles, la plus importante des compétences du Ministre consiste à pouvoir mettre sur pied des compagnies en faveur desquelles la loi l'autorise de déléguer ses propres attributions. On note au passage que, contrairement au cas de la Commission de contrôle de l'énergie atomique évoqué précédemment, la sous-délégation de pouvoirs y est prévue en bonne et due forme.

De telles compagnies peuvent être créées *ex nihilo* aussi bien que par le rachat (art. 10.2 a) et b) CEA). La première faculté a été mise à profit pour créer la principale entreprise nucléaire Energie Atomique du Canada Ltée (1952) qui oeuvre dans le domaine de l'équipement (réacteurs, utilisation des radioisotopes)³¹ et une autre: Uranium Canada Ltée (1971) qui s'occupe à mettre en exécution le plan gouvernemental de rachat en stock du minerai d'uranium. Après l'adoption de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, aucun rachat n'a eu lieu, mais en 1944 le Gouvernement avait forcé le propriétaire à lui vendre la totalité des actions de Eldorado Mining and Refining Ltd. portant actuellement la raison sociale Eldorado Nucléaire Ltée³² et spécialisée dans le traitement et la transformation du minerai d'uranium. Si le Ministre ne s'est jamais servi de la possibilité d'instituer des "sociétés - holding" en vue d'en contrôler d'autres par la prise de participation majoritaire (art. 10(2) c)), la Corporation du Développement du Canada a été autorisée à acquérir les actions de Eldorado Nucléaire Ltée.³³ Toutes ces compagnies sont créées conformément à la Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, mais étant en même temps mandataires de Sa Majesté (art. 10(4) CEA) elles restent assujetties à la *Loi sur l'administration financière*.³⁴ Or, la lecture de lettres

31 Cf. *Rapports annuels de l'Energie Atomique du Canada Ltée*, publiés biennuellement à Ottawa par l'imprimeur de la Reine.

32 *Order in Council*, P.C. 535 du 27 janvier 1944 (non publié); cf. D.M. LeBourdais, *Canada and the Atomic Revolution*, op. cit. p. 52-53.

33 SC 1970-71-72, ch. 49, art. 39.1 b), proclamé en vigueur le 18 novembre 1971, DORS/71-607, G.C., P. II, V. 105, No 23.

34 SRC 1970, ch. F-10, Annexe C classe Energie Atomique du Canada Ltée parmi les corporations de mandataires et Uranium Canada a été ajouté par proclamation du Gouverneur en conseil: C.P. 1971-1610 du 11 août 1971; Annexe D place Eldorado Nucléaire Ltée parmi les corporations des propriétaires, DORS/71-404, G.C., P. II, V. 105, No 16.

patentes de ces compagnies³⁵ révèle quelques incompatibilités avec les dispositions de la loi en question. La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* reproduit (art. 10(3)) la clause classique exigeant que toutes les actions de ces sociétés, hormis celles qui autorisent les individus à siéger au Conseil d'administration, soient détenues par le Ministre ou autre compagnie contrôlée par lui en fiducie pour la Couronne. Les lettres patentes par contre, nomment le fondateur, limitent le nombre d'actionnaires et précisent la modalité de vote des administrateurs et actionnaires, en parlant même de ceux qui ne sont plus à l'emploi de ces compagnies, sans que le Ministre ou la Couronne y soient mentionnés.

En ce qui concerne la seule Énergie Atomique du Canada Ltée, elle exerce toujours ses activités, selon ses lettres patentes, pour le compte de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, ce qui n'est plus vrai depuis l'amendement de la loi en 1954.³⁶ Par ailleurs, les mêmes lettres patentes lui défendent de s'occuper du négoce d'assurances, ce qui est une clause habituelle. Pourtant, en vertu d'une décision du Conseil Privé, entérinée par le Gouverneur général le 26 avril 1960,³⁷ l'Énergie Atomique du Canada est autorisée à "indemniser" ses contractants de la responsabilité civile qui leur serait imputée et due aux dommages d'origine nucléaire subis par des tiers du fait des préposés du contractant, "wilful defaults" et "bad faith" exceptés, associé au contrat de projet de construction ou d'exploitation d'un réacteur. En d'autres termes, l'Énergie Atomique du Canada assure la responsabilité civile de ses partenaires en vertu d'un accord séparé du contrat, alors même que depuis 1959 existe au Canada un groupement d'assureurs spécialisés dans la couverture des sinistres de ce genre. On s'interroge par ailleurs pour quelle raison on n'a pas utilisé la voie législative, ou au moins réglementaire, afin de soustraire l'entreprise d'État aux conditions légales de l'exercice du commerce d'assurance.

Il est vrai que les lettres patentes des deux corporations en question commencent à dater, mais cela n'est qu'une raison de plus de les mettre en conformité avec le droit actuel.

- décisions nature quasi-judiciaire

Ces décisions, contrairement aux précédentes, affectent les droits propres des citoyens, soit en les limitant, soit en déterminant les conditions de leur exercice. L'exemple classique d'une telle décision est l'expropriation,

35 Disponibles au Ministère des Corporations: Eldorado Nucléaire Ltée - liber 408, folio 78; Énergie Atomique du Canada Ltée - liber 459, folio 245, Uranium Canada Ltée - film 280, document 53.

36 SC 1953-54, ch. 47, art. 2 et 4(3).

37 P.C. 1960-555, non publié.

pouvoir dont est muni le Ministre (art. 10(1) c) CEA) et par extension - les corporations de la Couronne autorisées par lui. Son existence va tout à fait dans la ligne de l'idée maîtresse de la loi qui devait rendre possible l'exercice du contrôle gouvernemental sur l'ensemble du domaine nucléaire canadien et - logiquement - sa portée est très large: sont sujets à l'expropriation aussi bien gisements de minerai et mines, qu'installations, biens et droits de brevets afférents à la production et à l'usage de l'énergie atomique. Les gouvernements successifs, fidèles à la doctrine du libéralisme économique, n'ont apparemment pas ressenti le besoin de se servir de cette faculté d'expropriation, dont le régime du reste ne diffère guère de celui du droit commun à l'exception de la réglementation des brevets. (art. 13 CEA)

En fait, il semble bien que les brevets déjà déposés et enregistrés puissent être rachetés, utilisés par le biais d'une licence ou expropriés sur l'initiative du Ministre en vertu de l'article 10(1) c) et 13 CEA selon le droit commun,³⁸ quitte à le céder par la suite selon les modalités jugées opportunes (art. 10(1) d) CEA). La situation n'est pas la même en ce qui concerne les brevets dont on sollicite l'enregistrement, en raison du pouvoir réglementaire de la Commission sur les secrets atomiques. (art. 9 e) CEA)

En effet, selon l'article 22 de la *Loi sur les brevets* et l'article 500 RCEA, le Commissaire aux brevets peut transmettre à la Commission de contrôle de l'énergie atomique une demande ayant trait aux questions nucléaires, en suspendant ainsi pour six mois au maximum la procédure normale, mesure qui peut être assortie d'interdiction de toute diffusion de renseignements au sujet du brevet sollicité. La communication du dossier à la Commission, outre de permettre à celle-ci de surveiller et de suivre le progrès technique en la matière, donne à cette dernière le temps d'expérimentation et de réflexion au sujet d'implications du brevet sur le plan de la sécurité nationale. Ainsi l'article 503 RCEA, stipule que la communication et l'usage de l'invention par le biais de la Commission ne diminue en rien les droits de son auteur, hormis le fait que le dépôt du brevet à l'étranger est de toute manière conditionné par la délivrance d'un permis spécial de la Commission (art. 502 RCEA). Elle peut toutefois recommander au Commissaire aux brevets "d'omettre ou de différer" l'enregistrement du brevet auquel cas elle propose à l'auteur une indemnisation pour frais engagés et travail accompli, indemnisation qui, à défaut d'accord, sera finalement fixée par la Cour Fédérale (art. 503 RCEA). En d'autres termes, la Commission a le pouvoir d'empêcher, temporairement ou définitivement, l'enregistrement d'un brevet en tant que renseignement secret, ce qui n'empêche pas l'État de l'utiliser en vertu de ce droit de préemption spécial. Il est dommage que tout cela ne soit dit dans le RCEA de façon plus claire et que l'on n'établisse point de procédures à suivre au cas où le renseignement

38 *Loi sur l'expropriation*, SRC 1970, 1er supplément, ch. 16; cf. art. 19 de la *Loi sur les brevets* (SRC 1970, ch. P-4) qui autorise le Gouvernement du Canada de se servir de tout brevet moyennant rémunération.

cesserait d'être secret, deviendrait brevetable et générateur d'honoraires dûs à son auteur du fait de son usage par la Couronne. D'autres décisions quasi-judiciaires - mesures d'autorisation (permis, licence) - ont trouvé dans le domaine nucléaire leur terrain d'élection. En effet, si chaque pays disposant de l'énergie atomique a institué un régime de police nucléaire, la réglementation canadienne à ce sujet comporte des lacunes et des ambiguïtés dont on s'explique difficilement l'existence.

La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, étant une loi cadre, ne pose sur ce plan aucun principe. Elle autorise seulement la Commission de contrôle de l'énergie atomique à émettre, avec assentiment du Gouverneur général en conseil, des règlements (art. 9 CEA) "... autorisant, par permis, la production et l'emploi de l'énergie atomique..." (alinéa b)) de même que le commerce, le transport, la propriété, les transformations (alinéa d)) et les relations internationales (alinéa f)) en la matière. Au demeurant donc, l'existence du régime d'autorisation dans le domaine nucléaire relève du pouvoir réglementaire et l'on se demande si un tel principe de restriction de l'exercice de droits des citoyens ne devrait pas, selon la tradition de *common law*, être clairement énoncé dans un texte législatif, comme cela se fait partout ailleurs.

Les textes édictés en exécution de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ont effectivement imposé un certain nombre de permis à solliciter. Le principe général figure à l'article 200(1) RCEA: "aucune personne ne peut faire le commerce (*deal*) de quelques substances prescrites (uranium, thorium, plutonium, isotopes radioactifs d'autres éléments, deutérium ou toute substance qui les contient - art. 101(1) j RCEA) ... sauf en vertu et en conformité des dispositions des présents règlements ou d'une ordonnance", cer dernier terme pouvant signifier également une licence. Ainsi toutes les opérations impliquant les matières premières de base, à savoir extraction, transformations à tous les stades, usage, de même que toutes les transactions concernant ces substances (vente, déplacement, changement d'usage etc.) doivent être autorisées par un permis de la Commission (art. 603(1), art. 700(2) RCEA), sauf les cas mineurs expressément prévus par les règlements (art. 202-205 RCEA). Quant aux équipements nucléaires, leur fonctionnement exige une autorisation seulement si celle-ci est imposée par le texte comme c'est le cas du réacteur nucléaire³⁹ et des accélérateurs de particules⁴⁰; contrairement aux autres pays aucune licence n'est exigée des transporteurs des substances radioactives qui doivent toutefois satisfaire aux normes de sécurité propres au mode de transport.⁴¹

39 *Ordonnance sur les réacteurs nucléaires* du 12 avril 1957, citée note 22.

40 *Ordonnance sur les accélérateurs des particules* du 1er juin 1970, citée note 22

41 *Ordonnance sur les contenants d'expédition* du 7 février 1963; CTC, *Regulation for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail*, citée dans les notes 22 et 29.

La licence ainsi accordée est valable pour une période définie ou jusqu'à la révision sollicitée en raison du changement des circonstances, la suspension ou la révocation par la Commission, ces derniers ne pouvant intervenir qu'au cas de l'inobservation de ses termes (art. 702(1) RCEA). Par ailleurs, son observation provoquant l'inexécution d'un contrat antérieur constitue une "défense valable" (art. 704 RCEA) dans toute procédure intentée contre son titulaire, ce qui semble être une mesure fort généreuse à l'égard de ce dernier, après plus de 20 ans d'existence du régime d'autorisation préalable à toute activité liée au domaine nucléaire.

Il reste à savoir cependant quelle est l'étendue du pouvoir de la Commission face au demandeur: la licence lui est-elle accordée comme une faveur arbitraire de l'administration à l'instar d'un permis de vente de l'alcool ou d'une libération conditionnelle ou, au contraire, le droit de se servir de l'énergie atomique lui est acquis par sa qualité de citoyen et la Commission ne peut qu'en déterminer les modalités d'exercice? La question n'a rien d'académique puisque plusieurs pays, dont les États-Unis, ont choisi la première solution⁴² mais surtout parce que la réglementation canadienne ne semble pas être suffisamment explicite sur ce point. Il est vrai que si l'intention du législateur canadien était semblable à celle de son voisin du sud, ce principe aurait dû être clairement énoncé dans la loi, ce qui n'a pas été fait, car la loi ne pose, malheureusement, aucun principe quant au fond. Par ailleurs, l'article 200(3) RCEA stipule qu'une ordonnance peut imposer des conditions de communication et diffusion de renseignements, de contrôle et d'inspection, d'élimination ou de protection de substances ou du matériel prescrit et établir les normes de quantité, de qualité et de sécurité applicables aux mêmes objets. Si la lettre de cet article paraît indiquer que la Commission ne peut que régir l'exercice de droit (et non le refuser purement et simplement), le caractère très large et général des termes employés laisse à la Commission une entière latitude pouvant aboutir à l'exercice du pouvoir arbitraire, par exemple en suivant les directives du Ministre. Au fur et à mesure que l'emploi des matières radioactives ira en croissant, il y aura inévitablement des contestations des décisions de la Commission et le Parlement serait bien inspiré de fournir à la Commission elle-même et aux juges de la Cour Fédérale des indications plus précises au sujet des compétences de celle-là. On verra du reste que cette question n'est pas sans importance sur le plan des rapports internationaux.

Échelon international

Les matières premières et les équipements indispensables à la production de l'énergie atomique font l'objet de fréquentes transactions internationales, les premières à cause de leur rareté naturelle et les seconds - en raison d'un très haut niveau technologique qui est propre à un nombre fort restreint

42 Cf. G. Fisher, *L'énergie atomique et les États-Unis*, LGDJ, Paris 1957, p.233 et s.

de pays, dont le Canada. Evidemment, la valeur militaire de l'énergie atomique et ses implications sur le plan de la sécurité ont abouti à une réglementation sévère de ces transactions aussi bien sur le plan national qu'international.

La réglementation canadienne est concise mais lourde de conséquences. En vertu de l'article 201 RCEA aucune importation, ni exportation de substances prescrites (matières premières nucléaires et matériel prescrit, (terme qui désigne l'équipement) n'est permise sans autorisation préalable de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. L'expédition d'un brevet à l'étranger en vue de l'enregistrement est soumis à la même condition si celui-ci concerne la production ou l'application de l'énergie atomique ou encore les substances prescrites ou le matériel prescrit (art. 503 RCEA). Le principe étant ainsi posé le régime des substances prescrites et du matériel prescrit diffèrent largement. Si les substances appellent une autorisation en principe dans tous les cas, le matériel prescrit y est soumis uniquement si une ordonnance le prévoit expressément (art. 206 RCEA): cela fut fait par ordonnances spéciales relatives aux réacteurs nucléaires⁴³ et aux accélérateurs de particules⁴⁴, les réacteurs exploités entièrement par ou pour le compte du Gouvernement du Canada en étant exceptés, sans que ces ordonnances mentionnent le délai de leur validité, comme le stipule pourtant l'article 201 RCEA selon lequel le régime d'autorisation des transactions sur le matériel prescrit ne saurait être que temporaire.

Cette nuance est également omise dans la troisième ordonnance de la CCEA relative aux exportations du matériel prescrit⁴⁵ qui soumet à l'exigence d'autorisation préalable l'exportation du matériel prescrit compris dans le groupe 8 de la *Liste de marchandises d'exportation contrôlée*⁴⁶ - avec quelques exceptions - tout en libérant leurs importations sauf les réacteurs nucléaires. On remarque que cette ordonnance ne concerne que le matériel prescrit mais la lecture de la Liste en question prouve que par ce terme on comprend essentiellement l'équipement servant à la fission nucléaire et au traitement de ses résidus ainsi que les "matières": éléments rares et leurs isotopes servant à la construction de cet équipement. Par contre, les exceptions dont on a fait mention concernent précisément ce que les Règlements définissent comme substances prescrites (uranium et ses dérivés, deutérium, radioisotopes) - art. 101(1) j) RCEA et cette exclusion ne saurait être considérée comme exemption d'autorisation préalable puisque ces substances y demeurent soumises en permanence et sans exception. Ce point gagnerait cependant à être clairement exposé dans l'ordonnance examinée.

43 Cf. note 22.

44 Cf. note 22.

45 Cf. note 22.

46 Du 8 mai 1973, C.P. 1973-1105, DORS/73-253, G.C., P. II, V. 107, No 10.

A propos de ces dernières, un récent amendement des *Règlements de contrôle de l'énergie atomique*⁴⁷ a précisé les critères de délivrance des licences d'exportation des substances prescrites que constituent désormais le prix et les quantités, tels que spécifiés par le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources "dans l'intérêt public" dans les instructions données à la Commission (art. 201(2) RCEA). La mention de prix a probablement trait à une baisse des cours de l'uranium sur le marché et aux difficultés d'écoulement; afin d'y remédier et d'empêcher la fermeture des trois mines encore en activité le gouvernement procède aux achats en stock du minerai d'uranium après traitement primaire, ces derniers temps par l'intermédiaire de la société Uranium Canada Ltée.⁴⁸ Quant aux quantités la politique canadienne suivie depuis 1959 et réaffirmée en 1965⁴⁹ consiste à livrer les matières et les équipements nucléaires exclusivement en vertu des accords internationaux; en dehors d'eux, on consent toutefois à fournir jusqu'à 2500 livres de concentré d'uranium en vue de recherches de nature civile et pacifique. L'article 201(2) RCEA ne mentionne pas ces accords internationaux mais il parle des instructions du Ministère établies dans l'intérêt public, ce qui a le mérite de mettre en relief l'étroite dépendance de la Commission et le désavantage - de poser de nouveau la question de l'étendue de pouvoir de cet organe: la réglementation ou l'octroi d'un droit? Si l'on était prêt à choisir la première solution sur le plan interne, les termes des clauses pertinentes des Règlements parlent en faveur d'un pouvoir arbitraire d'autorisation des transactions internationales, même si la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* n'accorde à la Commission que le droit de "régir" ces questions (art. 9 f) CEA).

A part le permis de la Commission de contrôle de l'énergie atomique dont il était question jusqu'à présent, il y a également des licences délivrées par le Ministre du Commerce et de l'Industrie en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*⁵⁰, base juridique du *Règlement portant liste de pays sujets au contrôle*⁵¹ et des *Règlements portant liste des marchandises d'exportation contrôlée* déjà mentionnée. Il en résulte une assez grande variété des régimes auxquels sont soumises les transactions internationales sur les matières premières et équipements nucléaires et surtout une dualité au niveau des organes délivrant des autorisations. Sans aller jusqu'à croire que les décisions de la Commission et du Ministre seraient un jour diamétralement différentes au sujet d'un cas précis, il semble que le statut de la Commission subordonnée

47 Du 2 août 1972, cf. note 20.

48 Cf. *XIIIème Rapport de la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada*, 1963-64, p. 12; *XIXème Rapport de la CCEA*, 1969-70 p. 9.

49 Cf. *XVème Rapport de la CCEA*, 1965-66, pp. 8-9.

50 SRC 1970, ch. E-17, art. 3, 4 et 6.

51 Du 17 novembre 1970, C.P. 1970-1999, DORS/70-501, G.C., P. II, V. 104, No 23 (tous les pays communistes et la Rhodésie).

au Ministre et au Gouvernement permettrait sans aucun risque de lui transférer l'ensemble du pouvoir d'autorisation du domaine nucléaire en simplifiant du même coup la procédure au bénéfice de l'administré.

Les accords internationaux conclus par le Canada dans le domaine nucléaire, au nombre d'une vingtaine sans compter les traités demeurés secrets, concernent tant les relations bilatérales que des questions faisant objet des accords à portée universelle. Parmi les premiers on distingue les conventions sur la coopération en matière nucléaire en général⁵² y compris les accords très détaillés avec les États-Unis⁵³ et les simples arrangements concernant la fourniture des biens ou des services⁵⁴. Parmi les traités multilatéraux, le Canada a accepté la convention portant statut de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique⁵⁵ et deux traités: *Traité interdisant les essais des armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau* et *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*.⁵⁶ Il faut y ajouter les accords conclus en application de ces Traités, relatifs notamment au contrôle des expéditions⁵⁷ et des activités atomiques canadiennes en général.⁵⁸

Aucun de ces accords, à une exception près, n'a été intégré au droit canadien par la voie législative selon la convention constitutionnelle établie et empruntée au système britannique⁵⁹ et aucun donc n'a, en principe, d'effets juridiques à l'égard du justiciable. En réalité, l'application de ces conventions,

52 Par exemple *Accord entre le Canada et la Suisse sur la coopération dans le domaine des usages pacifiques de l'énergie nucléaire* de 1958 renouvelé en 1964 et 1971, Recueil des Traités du Canada 1958, No 8.

53 *Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à la coopération dans l'échange des renseignements concernant la défense commune* de 1955, amendé en 1959, Recueil des Traités du Canada, 1955, No 16; *Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à la coopération dans le domaine des usages civils de l'énergie atomique* de 1955, amendé en 1956, en 1960 et en 1962, Recueil des Traités du Canada 1955, No 15.

54 *Accord entre le Canada et l'Inde relatif à Rajasthan Atomic Power Station et Douglas Point Nuclear Generating Station* de 1963, Recueil des Traités du Canada, 1963, No 10.

55 Signé à New-York en 1956, 275 Recueil des Traités des Nations-Unis, 3.

56 Signé à Moscou en 1963 et en 1968 respectivement, textes dans J.C. Venezia, *Stratégie nucléaire et relations internationales*, ed. A. Colin, Paris 1971, pp. 118 et 157.

57 *Accord entre le Canada, le Japon et l'AIEA sur l'application des garanties prévues par l'accord bilatéral de coopération* de 1966, Recueil des Traités du Canada, 1966, No 12.

58 *Accord entre le Canada et l'AIEA relatif à l'application des garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* de 1972, non publié.

59 A.M. Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, LGDJ, Paris 1971, pp. 213-221.

en particulier de traités de coopération civile, s'effectue par l'entremise de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Elles comportent toutes, sous formes diverses, une clause soumettant leur application au droit national ce qui aboutit à l'intégration de fait de leurs dispositions à la réglementation de la Commission qui appliquera donc aux particuliers des normes issues de deux sources différentes dans le cadre de son large pouvoir discrétionnaire. Ainsi, le refus d'autoriser l'exportation d'uranium peut être justifié par le manque d'accord international avec un État étranger; si l'accord existe, il servira de critère d'exercice du pouvoir de la Commission car, juridiquement parlant, il ne fait pas partie du droit canadien. Seules les entreprises d'État échappent en vertu de certains accords à l'application de la réglementation nationale et il n'est peut-être pas fruit d'un hasard que l'Énergie Atomique du Canada Ltée n'ait pas interrompu la collaboration relative à la livraison et à l'entretien d'un réacteur nucléaire à la République de Chine et à l'Inde⁶⁰ même après la ratification par le Canada et après l'entrée en vigueur du *Traité de non-prolifération des armes nucléaires*. Or l'article 3 de ce Traité interdit ce genre de livraison aux pays non dotés d'armes nucléaires n'ayant pas adhéré au Traité et en particulier au système de surveillance et de garanties instituées par l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, ce qui était précisément le cas de ces deux pays.

Le système d'application du droit nucléaire international par un organe administratif national subordonné au gouvernement est efficace dans la mesure où l'étendue de ses compétences demeure adéquate. Après avoir constaté que le pouvoir d'autorisation de la Commission de contrôle de l'énergie atomique semble devoir être limité aux modalités d'exercice du droit de se servir de l'énergie nucléaire et ne point aller jusqu'à l'octroi de ce droit, du moins en ce qui a trait aux transactions limitées au territoire national, il faut s'interroger sur l'effet en droit interne de deux Traités d'interdiction, l'un éliminant les explosions dans l'atmosphère et sous l'eau, l'autre - excluant la fabrication et l'usage en général des engins nucléaires explosifs sur les territoires de pays ne détenant pas déjà des armes nucléaires. L'avenir n'est peut-être pas lointain où on sollicitera de la Commission en vue d'effectuer des travaux de construction sous-marins ou de terrassement en surface au moyen des charges explosives atomiques. On sait que la Commission pourrait imposer de très strictes conditions de sécurité - sanitaires et écologiques - mais serait-elle en droit de refuser purement et simplement la licence demandée, comme le gouvernement à coup sûr lui ordonnerait de la faire? Il est vrai que la Cour Fédérale, et éventuellement la Cour Suprême, saisies d'un litige né du refus de délivrer une telle licence pourraient se montrer favorable à l'application directe de ces deux traités en les considérant comme "traités de prérogative", mais l'on sait que la doctrine et la

60 Cf. *Rapport annuel 1969-70*, Énergie Atomique du Canada Ltée, pp. 35-37.

jurisprudence sont sur ce point divergentes⁶¹ et le verdict ne saurait être tenu pour acquis, surtout qu'il s'agirait d'un cas sans précédent. Cette question que l'on souhaite théorique, donne la mesure des conséquences d'un droit interne imprécis et d'un système désuet d'application de la norme internationale.

61 Cf. A.M. Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, op. cit., pp. 99-105, 202-213.

CONCLUSION

Les faiblesses du droit nucléaire canadien tiennent à sa lettre et à son esprit. Les premières, dues à la désuétude de textes, à la rédaction nonchalante des dispositions ou enfin aux difficultés liées au partage de compétence propre au système fédéral, sont assez facilement perfectibles. Il suffirait en effet que le législateur suive à une distance raisonnable le développement de la science atomique et notamment ses innovations trouvant des applications pratiques. Ni les spécialistes, ni les exemples à suivre à l'étranger ne manquent et la Commission de contrôle de l'énergie atomique a elle-même acquis une expérience de rédaction de textes dont le degré de perfection scientifique et juridique est parfois satisfaisant.

Pourtant il ne semble pas qu'un effort continu soit déployé en la matière. On a au contraire l'impression que la réglementation se fait coup par coup, en cas de besoin empiriquement prouvé que l'on ne saurait écarter ou satisfaire autrement. C'est là que réside, semble-t-il, la principale faiblesse du droit nucléaire canadien et dont découlent ses autres maux: une indigence prononcée de la réglementation si on la compare à celle des autres pays nucléaires⁶² (ce pays ne possède de textes ni au sujet du régime d'installations nucléaires, ni sur la protection de l'environnement et du public, ni pratiquement en ce qui a trait à la sécurité de travailleurs et à la manutention des radio-isotopes⁶³), son renouvellement insuffisant par rapport au progrès technologique et son pragmatisme laissant la cohérence pour compte.

Bien sûr, tout phénomène a sa cause. En comparant la réglementation canadienne aux étrangères on a le sentiment que les principaux pays nucléaires - États-Unis, Royaume-Uni, France - ont édicté une abondante et minutieuse législation parce qu'ils considèrent désormais le domaine nucléaire comme une branche d'activité technique et économique étant au même pied que les autres qui, dans la société contemporaine complexe, ont besoin de règles précises afin de fonctionner normalement. L'impression que laisse le Canada est exactement

62 Cf. les publications de l'Agence pour l'Énergie Nucléaire de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (Paris): série Législation nucléaire - *Organisation et régime général des activités nucléaires* (1969), *Regulation Governing Nuclear Installation and Radiation Protection* (1972) ainsi que la revue semestrielle "Droit nucléaire" paraissant depuis 1968.

63 La *Loi sur les dispositifs émettant les radiations* (SRC 1970), 1er supplément, ch. 34 ne s'applique qu'au matériel dentaire à rayon X extra-oral, cf. le Règlement du 10 février 1972, C.P. 1972-220, DORS/72-43, G.C., P. II, V. 106, No 5 amendé le 20 juin 1972, C.P. 1972-1401, DORS/72-222, G.C., P. II, V. 106, No 13.

inverse: une loi vide de règles de fond, une administration étroitement subordonnée au gouvernement, des textes opérant au moyen de termes vagues; bref, on sent qu'il s'agit là d'un domaine dont la politique à suivre et les règles de fonctionnement quant au fond n'ont pas la vocation d'être arrêtées et auxquelles on substitue la discrétion gouvernementale au gré de la conjoncture politique et technologique. En même temps on effectue dans ce pays 40,000 expéditions de radioisotopes utilitaires par an, on met en marche une des plus grosses et originales centrales nucléo-électriques au monde et on se propose d'accroître jusqu'à la proportion de 50% la part du nucléaire dans la production de l'énergie électrique en l'an 2000.

Certes, une nouvelle loi ne supprimerait pas tous les problèmes mais qui saurait nier son urgente opportunité? A condition évidemment qu'elle soit cette fois-ci fonctionnelle, comportant par exemple l'énumération de principes auxquels doit obéir le développement de l'énergie atomique: usages pacifiques, protection du public et de l'environnement, formulation des critères de délivrance des permis pour activités nationales et internationales qui reproduiraient, entre autres, les engagements acceptés par le Canada dans les traités, et portant la modification des structures, soit en intégrant la Commission au Ministère de l'Énergie, soit en lui donnant une certaine autonomie de décision dans le cadre de la loi, sans quoi son existence ne saurait se justifier. Il serait également souhaitable que les règlements subissent une cure de rajeunissement, notamment en ce qui concerne les données techniques qui y figurent. On ferait ainsi accomplir à la législation nucléaire canadienne un pas qui sépare l'âge adulte de l'adolescence, état dans lequel on paraît se complaire à la maintenir contre vents et marées.