

FÉDÉRALISME ET RESSOURCES SOUS-MARINES

Jean-Paul Lacasse

Volume 6, Number 2, 1975

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059669ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059669ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lacasse, J.-P. (1975). FÉDÉRALISME ET RESSOURCES SOUS-MARINES. *Revue générale de droit*, 6(2), 475–477. <https://doi.org/10.7202/1059669ar>

FÉDÉRALISME ET RESSOURCES SOUS-MARINES*

Tout exposé sur les compétences constitutionnelles internes en marge de la question des ressources sous-marines sises au large des côtes canadiennes doit évidemment tenir compte de l'avis consultatif donné par la Cour suprême du Canada en 1967 dans l'affaire des droits sous-marins adjacents à la terre ferme de la Colombie-Britannique.

Ma position personnelle sur cet avis consultatif, déjà diffusée par la presse pétrolière et contenue dans des rapports gouvernementaux, est bien connue de certains d'entre vous. Je considère, en résumé, qu'il s'agit d'une opinion dont la Cour suprême n'a pas à être fière. Il faut toutefois ajouter, à la décharge de cette dernière, que la délimitation du territoire est une question politique que l'on peut difficilement laisser aux tribunaux le soin de trancher et que la décision de déferer l'affaire à la Cour suprême ne provenait tout de même pas de celle-ci.

Mon propos ici n'est pas tellement de prendre position sur le contenu ou l'application d'un avis déjà abondamment commenté mais plutôt d'examiner, à la lumière de celui-ci, la notion de territoire dans les États fédéraux afin de voir si l'on peut en arriver, à partir de cette notion, à un partage logique des compétences en matière de ressources sous-marines sises au large des côtes.

Le cas du golfe du Saint-Laurent est fort intéressant à cet égard. Au départ, on peut se demander s'il s'agit de la haute mer ou d'eaux intérieures canadiennes. Suite à l'évolution récente du droit international, il y a de fortes chances que le golfe soit éventuellement reconnu comme canadien, ne serait-ce qu'en vertu de la théorie des eaux historiques. À ce moment, s'agirait-il d'un espace relevant directement de l'autorité du pouvoir central ou, plutôt, d'un espace partagé entre les provinces riveraines? Ce problème territorial a été envisagé par le gouvernement fédéral canadien dans une perspective politico-économique lors de ses propositions de 1968. Plutôt que d'adopter la solution logique de frontières interprovinciales tracées dans le golfe selon la méthode des lignes médianes, le gouvernement fédéral a opté pour une solution qui ressemble à la solution australienne, soit une mise en commun et une exploitation commune des ressources sous-marines sous l'égide fédérale, suivie, le cas échéant, d'un partage des revenus entre les provinces concernées et l'autorité fédérale. On peut se demander ici, de façon un peu cynique sans doute, pourquoi un partage du même genre n'a pas été proposé dans le cas des ressources sous-marines de la région de l'Arctique!

Le gouvernement fédéral avait, en 1968, tracé des «lignes d'administration des ressources minérales» dans des régions qui étaient, selon lui, «sous la juridiction du gouvernement fédéral en se fondant sur les principes énoncés dans le jugement de la Cour suprême»: au-delà de ces lignes, tracées près du rivage, le gouvernement fédéral revendiquait l'administration de tous les droits miniers sous-marins quitte à ce qu'il en partage les revenus éventuels avec les provinces riveraines.

Cette proposition fédérale me semble aller à l'encontre d'un principe fondamental du fédéralisme qui veut que l'État fédéral soit considéré comme une union volontairement consentie d'États fédérés dont les frontières externes doivent correspondre à celles de l'État fédéral. En effet, le fédéralisme ne repose pas sur un partage de territoires entre deux autorités mais plutôt sur un partage de compétences sur un même territoire qui sert de support à deux autorités.

* Communication présentée au 57^{ème} congrès de l'Association du Barreau Canadien à Québec le 26 août 1975.

Mais, dans le cas du Canada, le pouvoir central a du fédéralisme une conception fort différente, laquelle engendre un véritable contentieux territorial. Celle-ci présuppose que le territoire fédéral est partiellement distinct des États fédérés qui en font partie. Appliquée au golfe du Saint-Laurent, cette conception équivaudrait à dire que, parallèlement aux provinces, le Canada est composé de territoires dont certains ont un statut fixé par la loi (Yukon, Territoires du Nord-Ouest) et d'autres non. Le golfe, pour sa part, constituerait un territoire fédéral entièrement composé d'eau et sans population. Cela ne cadre évidemment pas avec le caractère présumément transitoire des territoires relevant de l'autorité fédérale, ceux-ci devant éventuellement être rattachés à des provinces existantes ou être constitués de nouvelles provinces; il répugne d'ailleurs à l'esprit de concevoir une province exclusivement maritime. On peut, de toute façon, se demander en vertu de quel principe un «épiderme» fédéral pourrait envelopper les ossatures (au sens d'unités fédérées) provinciales.

À l'intérieur d'un véritable fédéralisme, le partage de territoires doit à mon avis se faire au niveau des États fédérés entre eux. Ne serait-ce que par un affaiblissement de cet esprit fédéraliste fondamental que la question du partage territorial entre l'État central et les États fédérés a pu se poser?

Il est vrai que la notion de territoire est plus difficile à cerner en situation fédérale à cause de la relative confusion du territoire fédéral et du territoire fédéré. C'est pourquoi il est opportun que le partage des compétences entre les deux autorités demeure le même pour l'ensemble du territoire, malgré les rapports particuliers entre les règles du droit international et celles du droit constitutionnel. En effet, au niveau international, l'État est considéré globalement, c.-à-d. abstraction faite de ses parties constituantes. C'est le droit constitutionnel qui doit ensuite faire le partage des droits territoriaux entre les parties constituantes d'un État fédéral. Or, ce qui m'apparaît comme ayant été un malentendu entre le sens véritable des notions de «Fédération» et d'«État central» a fait reconnaître à celui-ci, par le biais de l'avis de la Cour suprême du Canada, des droits qui, au niveau du droit constitutionnel, reviendraient plutôt aux États fédérés, puisqu'à mon avis les frontières extérieures des États fédérés doivent coïncider avec celles de la Fédération.

Il ne faut pas oublier, à ce sujet, que l'article 109 de l'A.A.N.B. reconnaît expressément aux provinces la propriété des terres, mines et minéraux et que, dans ce domaine, le *residuum* profite aux provinces et non à l'État central. Par ailleurs, l'examen du partage des compétences législatives est nécessaire pour bien évaluer la situation des ressources au large des côtes. S'il ne s'agissait que d'une suite au droit de propriété, les provinces seraient bien sûr compétentes en vertu des paragraphes 10, 13 et 16 de l'article 92 de l'A.A.N.B.; leur position serait certes prédominante. Mais, comme vous le savez, l'existence de pouvoirs législatifs fédéraux et de divers mécanismes permettant l'accroissement de ces pouvoirs augmentent de façon considérable le rôle de l'État central sur ces espaces littoraux et maritimes.

Il est bien évident que des matières comme les pêcheries, la défense, les affaires extérieures et la navigation dans le golfe du Saint-Laurent comme sur la côte de l'Atlantique relèvent de l'autorité fédérale. Il est toutefois fort moins défendable d'inclure dans cette nomenclature les ressources du sous-sol marin. Il n'y a, en effet, pas d'incompatibilité à ce que le Parlement fédéral soit compétent, au niveau du droit international, en vertu précisément de sa compétence en matière de relations internationales, relativement aux régions sises au large des côtes et à ce que les Législatures des États fédérés soient compétentes, en vertu du droit constitutionnel interne, sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales et pétrolières de ces mêmes régions. Il en est d'ailleurs de même en matière de trafic aérien alors que l'autorité centrale agit, à l'intérieur de ses propres compétences, sur un territoire appartenant aux États fédérés.

De toute façon, le partage territorial du golfe du Saint-Laurent entre les provinces riveraines

ou encore l'appartenance de la mer territoriale aux provinces bordières de l'Atlantique ne préjudicie pas aux droits de l'État fédéral pour tout ce qui touche à ses compétences en vertu des dispositions de l'A.A.N.B.. Le même raisonnement vaut également dans le cas du plateau continental de l'océan Atlantique.

Comme on le sait, le domaine public est en principe de compétence provinciale. Dans le cas, par exemple, des lacs Ontario et Érié, il semble que le gouvernement fédéral n'ait jamais contesté l'exercice normal de ses compétences par l'Assemblée législative de l'Ontario. Pourquoi en serait-il autrement dans le cas du golfe du Saint-Laurent et même de la côte de l'Atlantique? L'exercice des compétences législatives devrait simplement se faire selon le jeu normal du partage prévu par la constitution entre les deux ordres de gouvernement là où le domaine public, y compris les ressources naturelles, appartient aux États fédérés, ce qui est d'ailleurs le régime de principe au Canada.

Comme le signalait la Cour internationale de justice en 1969 dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord, les droits de l'État riverain (sur la zone du plateau continental qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer) existent *ipso facto* et *ab initio* en vertu de la souveraineté de l'État sur ce territoire et par une extension de cette souveraineté sous la forme de l'exercice de droits souverains aux fins de l'exploration du lit de la mer et de l'exploitation de ses ressources naturelles. La Cour ajoute qu'il s'agit là d'un droit inhérent et indépendant de son exercice positif.

Or, si le Canada est riverain, c'est parce que ses États fédérés sont riverains. Si, par exemple, la Colombie-Britannique avait été un État américain plutôt qu'une province canadienne, le Canada n'aurait pas de façade sur l'océan Pacifique. De même, si le Canada a une façade Atlantique ou encore si le golfe du Saint-Laurent doit être considéré comme canadien, c'est parce que ses parties composantes sont géographiquement situées de façon telle que la Fédération profite des accroissements territoriaux (sous forme d'eaux intérieures, de mer territoriale ou, éventuellement, de plateau continental) dévolus par le droit international.

Et lorsqu'un tel accroissement territorial a lieu au profit de la Fédération, celui-ci doit, à mon avis, profiter aux États fédérés plutôt qu'à l'État central quitte, ensuite, à ce que le jeu normal des compétences législatives s'exerce. Sinon, le fédéralisme n'y trouve pas son compte, puisque l'on se dirigerait alors vers une solution faisant appel, dans les faits, à la notion d'État unitaire. À ce moment, c'est le fédéralisme canadien lui-même qui subirait un échec de taille.

Jean-Paul LACASSE,
*professeur à la Faculté
de droit de l'Université
d'Ottawa*