

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



Le statut des espaces maritimes intéressant le Québec en droit international et en droit constitutionnel

Lucie Guibault

Volume 5, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1101485ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1101485ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Guibault, L. (1988). Le statut des espaces maritimes intéressant le Québec en droit international et en droit constitutionnel. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 5, 125–168. <https://doi.org/10.7202/1101485ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1988

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

nationaux ni même une attribution aux inspecteurs de la Communauté d'un pouvoir autonome de vérification directe. N'ayant aucun droit de prendre des sanctions à l'encontre des personnes physiques, en nombre encore trop restreint pour déclencher plus que des interventions ponctuelles, ils sont « accompagnateurs » des inspecteurs nationaux, qui restent à tout moment responsables du contrôle. Conformément à l'attente de l'initiatrice du projet, il est néanmoins permis d'y voir un instrument permettant d'atteindre, outre l'objectif d'un traitement non discriminatoire des bâtiments selon leur nationalité, une double finalité : faire admettre aux États membres une interprétation uniforme des mesures de conservation et de contrôle, mais encore, dans l'attente d'une harmonisation¹⁰⁸, les conduire à réduire les différences entre les procédures appliquées pour sanctionner les infractions.

En tout état de cause, le régime communautaire de l'exercice des activités de pêche devrait durablement illustrer la définition du système juridique de la Communauté : une concentration de son édicition entre les mains des autorités communautaires et une dispersion nationale dans son exécution.

108. L'action entamée par la Commission en 1984 ne concerne que l'harmonisation des méthodes et des procédures nationales d'inspection. Mais le Règlement 2241/87, *supra*, note 97, insiste, à l'art. 1^{er}, sur le nécessaire renforcement de l'action de contrôle : « Lorsque la Commission ou ses fonctionnaires mandatés rencontrent, dans l'exercice de leur mission, des difficultés répétées et non justifiées, la Commission peut demander à l'État concerné, outre des explications, les moyens permettant de mener à bonne fin son action ».

Le statut des espaces maritimes intéressant le Québec en droit international et en droit constitutionnel

LUCIE GUIBAULT*

En raison de l'impact des négociations actuellement en cours entre le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec et les nations autochtones au sujet de la construction du complexe hydroélectrique de la baie James (phase II), le statut des espaces maritimes qui s'étendent au nord du Québec mérite d'être défini avec précision. Les parties aux négociations ont des intérêts divergents à l'égard de l'ampleur du projet, de son impact sur l'environnement, de l'emplacement du site et de la construction et il importe que les décisions soient fondées sur un titre territorial clair¹. Les enjeux sont en effet trop importants pour s'en remettre au hasard. De même, la détermination du statut juridique constitutionnel et international des eaux formant la région du golfe du Saint-Laurent est de la plus haute importance pour le Québec.

Les espaces maritimes qui entourent le territoire québécois forment-ils des eaux intérieures au sens du droit international ? Dans l'affirmative, ces espaces maritimes appartiennent-ils au domaine public fédéral ou au domaine provincial ? Le Québec peut-il agir en tant que propriétaire du territoire maritime ou ne possède-t-il que la compétence législative ?

* Avocate au Barreau de Montréal. Cet exposé a remporté le Concours Mathieu-Bernard de dissertation en droit international en 1988.

1. Voir entre autres : K. A. G. BRIDGE, « Control of Energy Developments in Canada: Models for Unified Administrative Review and Joint Federal Provincial Jurisdiction » (1988) 1 *Can. J. of Admin. Law & Pract.* 245-292.

En droit constitutionnel canadien, on distingue la compétence législative d'un gouvernement de son titre de propriété sur le domaine public. On reconnaît qu'un ordre de gouvernement peut poser sur les propriétés de la Couronne tous les actes qu'une personne physique peut exercer sur sa propriété, même si ceux-ci excèdent ses compétences législatives ordinaires. Les compétences législatives des ordres de gouvernement fédéral et provincial sont attribuées par les Lois constitutionnelles de 1867 et 1982². Toutefois dans les domaines visés par les droits de propriété, les provinces doivent respecter les lois fédérales qui ont prééminence.

Par exemple, on sait qu'en pratique l'exercice de la compétence législative sur les pêcheries à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent est partagée entre les gouvernements fédéral et québécois. En théorie cependant, la compétence législative sur les pêcheries relève exclusivement du gouvernement fédéral³, ce qui laisse croire que la conclusion d'ententes administratives en matière de pêcheries n'est finalement que le résultat de la détermination du Québec à vouloir y sauvegarder sa compétence législative et ses droits de propriété⁴. Il en va de même en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe. Le gouvernement fédéral a conclu des ententes à cet effet avec certaines provinces adjacentes au golfe⁵ et octroie des subventions à la recherche d'hydrocarbures « situées au Canada ou dans le sous-sol des zones sous-marines qui s'étendent au-delà de la mer territoriale et sur tout le prolongement naturel du territoire terrestre du Canada. »⁶

Le Québec est un État fédéré autonome⁷, membre de la Fédération canadienne. L'analyse du statut juridique international des eaux entourant son territoire doit être effectuée par rapport à l'entité souveraine que constitue le Canada. Pour déterminer la compétence et les droits de propriété du Québec sur les richesses de la mer qui l'entoure et déterminer dans quelle mesure il est responsable de l'application et du respect des normes internationales dans ce domaine, il nous faut examiner

2. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, Appendice II, no. 5, art. 91 et 92. et *Loi constitutionnelle de 1982*, (1982) U.K., c. 11, art. 50-51.

3. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 91(12).

4. A. BRAEN, « Les ententes administratives en matière de pêcheries » (1983) 14 *R.G.D.* 288-333.

5. Voir entre autres: *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, L.C. 1988, c. 28.

6. *Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur*, L.C. 1987, c. 18, art. 3.

7. Voir I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism* (1973), pp. 17 et ss..

d'abord les droits et devoirs du Canada à l'égard de ces richesses d'après le droit international pour ensuite évaluer les problèmes constitutionnels existant entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial. Il est donc proposé d'étudier le statut des territoires et espaces maritimes intéressant le Québec en deux temps: d'abord du point de vue du droit international public, ensuite du point de vue du droit constitutionnel canadien.

Dans une première partie, nous décrivons les espaces et territoires maritimes selon les normes du droit international en vigueur actuellement, puis nous en appliquerons la théorie aux espaces et territoires maritimes intéressant le Québec, en l'occurrence la baie James, la baie d'Hudson, la baie d'Ungava et le détroit d'Hudson, le golfe du Saint-Laurent et la baie des Chaleurs⁸. La revendication par le Canada de ces espaces à titre d'eaux intérieures sera analysée au regard des principes du droit international, en faisant l'historique de la compétence canadienne telle qu'établie en vertu du droit français et du droit anglais.

Dans un deuxième temps, nous étudierons le statut de ces territoires et espaces maritimes en droit constitutionnel canadien, plus particulièrement celui du golfe du Saint-Laurent, encore incertain. Cette étude sera menée à la lumière des règles et principes contemporains, notamment la *Loi constitutionnelle de 1867* et la jurisprudence afférente. Nous examinerons concurremment les principes qui pourraient fonder un éventuel partage interprovincial des eaux du golfe du Saint-Laurent.

I. — STATUT DES TERRITOIRES ET ESPACES MARITIMES EN DROIT INTERNATIONAL

A. — Territoire et espace maritime en droit international

La distinction entre territoire et espace maritime en droit international public revêt une importance capitale quant à l'exercice de la souveraineté de l'État côtier sur cet espace. La pratique démontre que les États ont tendance à étendre leur compétence à des espaces maritimes toujours plus étendus. Ce phénomène incite les analystes à regrouper les espaces soumis à la juridiction riveraine sous l'expression « mer sous

8. Pour une description des espaces maritimes dans cette région voir J.-Y. MORIN, « La zone de pêche exclusive du Canada » (1964) II *A.C.D.I.* 77-106, à la page 91.

compétence nationale »⁹. Celle-ci désigne habituellement les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental, n'excluant que la haute mer.

Mais les droits de l'État riverain dans chacune de ces zones ne sont pas uniformes et, à mesure que l'on s'éloigne des lignes de base¹⁰, se produit pour ainsi dire une décroissance des compétences¹¹. Les espaces maritimes placés sous la pleine souveraineté territoriale de l'État côtier sont constitués par les eaux intérieures et la mer territoriale¹². Par contre, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental sont des espaces relevant uniquement de compétences fonctionnelles de l'État côtier. Les droits et compétences fonctionnels exercés sur ces espaces étendus sont déterminés par le droit international et reconnus de manière conventionnelle; ils constituent une « projection de droits spécialisés » au profit de l'État côtier, portant non sur la zone en tant qu'espace, mais sur les ressources qui s'y trouvent¹³.

1. — Territoires maritimes

À l'intérieur du territoire maritime d'un État, on distingue deux composantes essentielles: les eaux intérieures et la mer territoriale. Les États peuvent exercer pratiquement les mêmes droits sur ces deux entités territoriales, qui constituent le minimum d'espace soumis à la compétence souveraine des États en vertu du droit international public. Toutefois, s'appuyant sur la configuration géographique des espaces

9. R.J. DUPUY et D. VIGNES, *Traité du nouveau droit de la mer* (1985), p. 219; J.-M. ARBOUR, *Droit international public* (1985), p. 333.

10. La méthode générale de délimitation des espaces maritimes impose de suivre la laisse de basse mer (i.e. la ligne du rivage à marée basse) ou celle des lignes de base droites dans certaines circonstances particulières, voir: ARBOUR, *op. cit. supra*, note 9, p. 333; *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, A/CONF. 62/122 (décembre 1982) [ci-après dénommée la Convention de 1982] art. 5 et 7, reproduite dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public, notes et documents* (1988), tome 1er, document n° 20, p. 273; *Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë*, (1964) 516 R.T.N.U. 205, art. 4.

11. NGUYEN QUOC D., P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, (3^e éd., 1987), p. 968.

12. On retrouve également les eaux archipélagiques parmi les territoires maritimes soumis à la pleine souveraineté territoriale. Cependant, ces eaux ne feront pas l'objet de notre étude puisqu'aucun archipel n'intéresse le Québec en tant que source de compétence territoriale.

13. DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 246.

maritimes précités et la possession historique, l'État peut espérer intégrer à son territoire les étendues d'eau encore plus vastes que constituent les baies en général et les baies garanties par un titre historique en particulier.

a) Eaux intérieures et mer territoriale

Le territoire maritime le plus naturellement assimilable à l'espace terrestre demeure celui des eaux intérieures qui baignent les côtes d'un État, en deçà de la ligne de base de la mer territoriale¹⁴. L'État côtier exerce sur ces eaux toutes les compétences législatives, administratives, judiciaires et exécutives, sans égard pour un quelconque droit de passage inoffensif. Elles comprennent entre autres les ports, les rades, les havres, les échancrures des côtes très découpées et les baies historiques, ainsi que le sol et le sous-sol de ces zones et l'espace aérien surjacent¹⁵.

La délimitation des eaux intérieures se conforme à la méthode décrite à l'article 5 de la Convention de 1982, qui déclare que « la ligne de base normale à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État côtier ». Les eaux intérieures sont situées en deçà de ces lignes. Toutefois, lorsque la côte présente de trop nombreuses échancrures la délimitation, à partir de la ligne de la laisse de basse mer, cela peut conduire à une délimitation difficile ou inéquitable du territoire. Les États ont alors recours à la méthode des lignes de base droites. L'article 7 de la Convention de 1982 prévoit dans quelles circonstances et à quelles conditions un État peut utiliser cette méthode, qui consiste essentiellement à tracer la ligne de partage à partir de points appropriés choisis sur la ligne de la laisse de basse mer¹⁶.

Le choix de l'une ou l'autre méthode est laissé à la discrétion de l'État concerné, pourvu que le tracé de ces lignes de base droites ne s'écarte pas sensiblement de la direction générale de la côte et que les étendues de mer situées en deçà soient suffisamment reliées au

14. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 8(1); DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 221.

15. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 9 à 14.

16. ARBOUR, *op. cit. supra*, note 9, p. 335.

domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures¹⁷. Cette discrétion a d'ailleurs fait dire à O. de Ferron « que l'étendue des eaux intérieures varie en fonction de cette ligne de base, qu'elle peut augmenter ou diminuer selon que l'on adopte le système de la ligne de base normale ou celui des lignes de base droites »¹⁸. Non seulement le choix de la méthode de délimitation influence la superficie du territoire revendiqué, mais il permet également à l'État côtier d'établir son emprise souveraine sur de plus vastes espaces maritimes.

En plus de détenir le contrôle absolu sur ses eaux intérieures, tout État a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale, sur une distance ne dépassant pas douze milles marins à partir du tracé des lignes de base¹⁹. Le régime juridique de la mer territoriale obéit au principe de la souveraineté de l'État côtier²⁰. Cette souveraineté s'étend également à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol²¹.

La coutume reconnaît à l'État côtier une compétence législative, notamment en matière de pêche, de douane et de fiscalité, de même qu'elle lui reconnaît une compétence juridictionnelle, pénale et civile, sous réserve de la liberté de passage inoffensif²² qui découle elle-même du principe fondamental de la liberté des mers. La doctrine est d'avis que la mer territoriale forme une extension du territoire terrestre, soumise à la pleine souveraineté de l'État riverain, dans la mesure où celui-ci n'y entrave pas la navigation étrangère. Toutefois, les navires étrangers ne seront tolérés dans la mer territoriale d'un État que s'ils ne pénètrent pas dans ses eaux intérieures ou s'ils ne font que les traverser en se dirigeant vers le large et si en général cette navigation ne porte pas « atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État riverain »²³. L'État canadien exerce donc une souveraineté quasi complète sur d'as-

17. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 7 § 3; voir également *Affaire des Pêcheries Anglo-norvégiennes*, C.I.J., Recueil, 1951, p. 116.

18. O. DE FERRON, *Droit international de la mer*, (1958), tome 1^{er}, p. 33.

19. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 3.

20. *Id.*, art. 2.

21. *Id.*, art. 2 § 2.

22. *Id.*, art. 21, 24, 27 et 28.

23. *Id.*, art. 17, 18 et 19; voir aussi: E. DU PONTAVICE et P. CORDIER, *La mer et le droit*, (1984), tome 1^{er}, p. 66; NGUYEN QUOC, *op. cit. supra*, note 11, p. 974; ARBOUR, *op. cit. supra*, note 9, p. 334; contra: DE FERRON, *op. cit. supra*, note 18, p. 52-54 qui considère que la mer territoriale est une entité *sui generis*, soumise à une souveraineté *sui generis*, différente en son principe et dans sa nature à la souveraineté terrestre.

sez vastes territoires maritimes, composés par les eaux intérieures et douze milles marins de mer territoriale longeant ses côtes.

b) Baies

Le statut des baies en droit international public a beaucoup évolué depuis une trentaine d'années. Dans la Convention de 1958, on définissait la notion de baie de la façon suivante :

Aux fins des présents articles, une baie est une échancrure bien marquée dont la pénétration dans les terres par rapport à sa largeur à l'ouverture est telle qu'elle contient des eaux cernées par la côte et constitue plus qu'une simple inflexion de la côte. Toutefois, une échancrure n'est considérée comme une baie que si sa superficie est égale ou supérieure à celle d'un demi-cercle ayant pour diamètre la ligne tirée en travers de l'entrée de l'échancrure.²⁴

Cette définition a été reprise et précisée dans le texte de la Convention de 1982. On y souligne que « l'article ne concerne que les baies dont un seul État est riverain »²⁵. Les États ont développé des pratiques diverses en matière de délimitation des baies faisant partie de leur territoire. Pour éviter les conflits que ces pratiques sont susceptibles d'engendrer, la Convention prévoit un mode de délimitation de la superficie de la baie qui utilise la méthode des lignes de la laisse de basse mer²⁶.

Le paragraphe 4 de l'article 10 de la Convention de 1982 énonce que « si la distance entre la laisse de basse mer aux points d'entrée naturels d'une baie n'excède pas 24 milles marins, une ligne de délimitation peut être tracée entre ces deux laisses de basse mer », les eaux enserrées dans cette limite forment des eaux intérieures. En revanche, si la distance entre les deux points d'entrée naturels d'une baie dépasse les 24 milles marins prescrits, l'État riverain peut procéder à la fermeture de cette baie, en traçant une ligne droite de la longueur acceptée, « de manière à enfermer l'étendue d'eau maximale »²⁷. Enfin, le paragraphe 6 du même article soustrait les baies dites « historiques » et les « cas où la

24. Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, précitée, note 10, art. 7 § 2.

25. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 10 § 1.

26. *Id.*, art. 10 § 3.

27. *Id.*, art. 10 § 5; la distance de 24 m.m. avait été retenue également dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, précitée, note 10, qui modifiait elle-même la pratique des États qui consistait à avoir une ouverture de 10 m.m. seulement; voir DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 234.

méthode des lignes de base droites est suivie » à l'application des dispositions sus-mentionnées.

En vertu de la théorie des baies historiques, un espace maritime peut relever de la souveraineté d'un État, même si cet espace n'est pas considéré comme faisant partie normalement du territoire maritime de l'État. La baie historique existe depuis longtemps à titre de règle coutumière en droit international. En 1917, La Cour permanente de Justice internationale a élaboré certains critères d'évaluation délimitant le degré d'autorité que devait manifester un État en vue d'établir un titre de souveraineté valable sur un territoire, et elle confirme l'importance de la reconnaissance des États tiers pour l'acquisition dudit territoire²⁸. Vingt ans plus tard, la C.P.J.I. réaffirme ces principes dans l'*Affaire de l'île de Palmas*²⁹, puis dans l'*Affaire du Groënland oriental*³⁰. Au cours des années cinquante, la Cour internationale de Justice applique ces mêmes principes pour justifier l'emploi exceptionnel des lignes de base droites le long des côtes norvégiennes³¹.

Deux conditions principales doivent être remplies pour qu'un État soit en mesure d'opposer aux autres son titre sur une baie historique : il doit d'abord prouver l'exercice effectif de longue durée, sinon immémorial, de ses compétences sur ce territoire maritime et ensuite démontrer que les États tiers ont reconnu ou du moins ne se sont pas objectés à cette revendication³². D'autres facteurs sont pris en considération comme le temps nécessaire pour consolider l'appropriation, la continuité de l'État, et la continuité dans cette politique d'appropriation. L'appropriation d'une partie de la haute mer ne doit pas non plus dépasser des dimensions raisonnables, ni porter atteinte aux droits des États tiers³³.

28. *Affaire du golfe de Fonseca, (la République de El Salvador c. la République du Nicaragua)* reproduite dans (1917) II A.J.I.L. 674.

29. Sentence arbitrale rendue le 4 avril 1928, reproduite dans 2 R.S.A. 829.

30. C.P.J.I. Recueil 1933, série A/B, n° 53, p. 22; voir Y. Z. BLUM, *Historic Titles in International Law*, (1965), p. 104.

31. *Affaire des Pêcheries Anglo-norvégiennes*, précitée, note 17; voir aussi l'*Affaire du plateau continental de la mer du Nord*, C.I.J. Recueil 1969, p. 4, l'*Affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique* reproduite dans (1912) R.G.D.I.P. 421.

32. DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 235; voir aussi DE FERRON, *op. cit. supra*, note 18, p. 50 et F. RIGALDIES, « Le statut du golfe du Saint-Laurent en droit international », (1985) 23 A.C.D.I. 80-171.

33. LORiot, *La théorie des eaux historiques et le régime juridique du golfe Saint-Laurent en droit interne et international*, thèse, Université de Paris (1971), p. 90 (publiée par l'Éditeur officiel du Québec en 1973).

Le p^r Y.Z. Blum énonce les éléments constitutifs d'un titre historique en ces termes :

La compétence étatique ne peut être considérée comme effective à moins d'être exercée de manière continue et ininterrompue. Les manifestations de compétence requises dans chaque cas, varieront évidemment selon les circonstances. Cependant, quelles que soient celles-ci, aucune manifestation de compétence ne sera raisonnablement attribuée à un État à moins qu'elle ne soit exercée *au nom* de l'État, c'est-à-dire à *titre de souverain*.³⁴

Toutefois, dans l'éventualité où un État côtier ne pourrait prouver l'existence de son titre historique sur un espace maritime, son territoire sera établi selon l'étendue minimale de douze milles marins de mer territoriale au-delà des eaux intérieures sans compter les espaces maritimes sur lesquels l'État exercera des compétences « fonctionnelles », à savoir la zone contiguë, la zone économique exclusive ou le plateau continental, en deçà de la haute mer.

2. — *Espaces maritimes situés au delà de la mer territoriale*

Ces espaces maritimes sont constitués par les zones comprises entre la mer territoriale d'un État et la haute mer. L'État qui revendique la compétence sur ces espaces n'y acquiert qu'une compétence fonctionnelle, attribuée par l'une ou l'autre des conventions internationales³⁵. Depuis la signature de la Convention de 1982, un État côtier peut exercer cette compétence à l'intérieur d'une étendue de 200 milles marins au-delà des lignes de base droites, étendue qui englobe les ressources minérales et biologiques dans les eaux surjacentes. L'État peut également exercer cette compétence sur le sol et le sous-sol du plateau continental. Ces espaces maritimes compris entre la mer territoriale d'un État et la

34. BLUM, *op. cit. supra*, note 30, p. 100: « The exercise of State authority cannot be regarded as effective unless it was displayed continuously and uninterruptedly. The manifestations of authority required in each case will, of course, vary according to circumstances. But, whatever these circumstances, no exercise of authority can reasonably be imputed to a State unless it was displayed on behalf of the State, i.e. exercised *à titre de souverain*. » [souligné par Y. Z. BLUM]

35. Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, précitée, note 10; *Convention sur le plateau continental*, (1964) 499 R.T.N.U. 311; *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer* (1966) 559 R.T.N.U. 285; *Convention sur la haute mer* (1963) 450 R.T.N.U. 82; Convention de 1982, précitée, note 10.

haute mer sont la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental.

a) *Zone contiguë et zone économique exclusive*

Le premier espace maritime soumis à la compétence fonctionnelle d'un État est une surface d'eau s'étendant à une distance maximale de 24 milles marins, à partir des lignes de base³⁶. Selon le régime juridique applicable à la zone contiguë, le pouvoir de réglementation de l'État côtier ne vise que la prévention légale des infractions aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale et dans ces limites, la répression des infractions à ces mêmes lois et règlements³⁷. Cet espace ne peut être assimilé à la mer territoriale. L'article 24 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë énonce en ces termes les droits que peuvent y faire valoir les États riverains :

Sur une zone de la haute mer contiguë à sa mer territoriale, l'État riverain peut exercer le contrôle nécessaire en vue :

- a) De prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale ;
- b) De réprimer les contraventions à ces mêmes lois, commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale

Le P^r J.-Y. Morin est d'avis qu'en vertu de cette disposition, l'État ne peut rechercher, dans la zone contiguë, que les auteurs d'infractions commises dans ses eaux territoriales et que par conséquent, « il ne s'agit plus à proprement parler, dans ce cas, de compétence territoriale, mais d'un droit exceptionnel que se reconnaissent mutuellement les États en haute mer [...] »³⁸

Certains auteurs estiment que la zone contiguë forme une zone de transition entre le régime étatique de la mer territoriale et le régime de liberté complète de la haute mer³⁹. Puisque la zone contiguë ne confère

36. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 33 § 2 ; ce qui revient à dire que l'État côtier exerce un contrôle limité sur une largeur de 12 m.m. en plus des douze premiers milles marins de mer territoriale sur lesquels il a le contrôle absolu, sauf en ce qui a trait au libre passage inoffensif.

37. *Id.*, art. 33 § 1a) et b) ; et Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, précitée, note 10, art. 24.

38. MORIN, *loc. cit. supra*, note 8, p. 83.

39. NGUYEN QUOC, *op. cit. supra*, note 11, p. 987.

que des compétences limitées aux États riverains et puisque ces compétences ne constituent pas des fragments de leur souveraineté territoriale, d'autres juristes s'interrogent sur la nécessité d'inclure une telle disposition dans la Convention de 1982⁴⁰. Le concept de zone contiguë serait-il devenu désuet depuis l'apparition, dans la pratique de plusieurs États et dans le texte même de la Convention de 1982⁴¹, du nouveau concept de zone économique exclusive ?

Issue des concepts de zone de pêche exclusive et de plateau continental, la zone économique exclusive constitue le deuxième espace maritime adjacent à la mer territoriale, sur lequel l'État peut exercer des compétences fonctionnelles. À l'instar de la zone de pêche et du plateau continental, la zone économique vise à conférer à l'État côtier un droit exclusif sur les pêcheries et à assurer la protection des espèces marines de la zone de pêche, ainsi que du sol et du sous-sol du plateau continental⁴². La compétence fonctionnelle de l'État côtier sur le plateau continental est reconnue, en vertu de la Convention sur le plateau continental de 1958⁴³. L'existence d'une telle compétence relativement à la zone de pêche exclusive est née de la pratique des États, puis a été confirmée par la C.I.J. dans l'*Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)* dans les termes suivants :

[L]'évolution du droit s'est poursuivie par la pratique des États dans la ligne des débats de la conférence et des accords auxquels on avait presque abouti. Deux notions se sont cristallisées ces dernières années en droit coutumier par l'effet de l'assentiment général apparu à cette conférence. La première est la notion de zone de pêche, zone à l'intérieur de laquelle un État peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries indépendamment de sa mer territoriale ; l'extension de cette zone de pêche jusqu'à une limite de 12 milles à partir des lignes de base semble désormais généralement acceptée.⁴⁴

L'établissement d'une zone économique exclusive large de 200 milles marins, à titre de coutume juridique, résulte également d'une

40. DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 236.

41. Convention de 1982, précitée, note 10, Partie V, art. 55 à 75.

42. D. J. HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, (3^e éd., 1983), p. 346-347.

43. Précitée, note 35.

44. C.I.J., Recueil 1974, p. 3, à la p. 23 ; la République fédérale d'Allemagne avait soumis à la C.I.J. un différend l'opposant à l'Islande, dans des circonstances similaires [C.I.J. Recueil 1974, p. 175]. La C.I.J. a rendu jugement dans le même sens que dans la cause opposant l'Islande au Royaume-Uni.

pratique étatique récente⁴⁵. Dans l'*Affaire du plateau continental (Tunisie/Lybie)*, la Cour se dit d'avis que la zone économique exclusive fait partie du droit international moderne, dans les termes suivants :

Il y a en effet une autre tendance acceptée à la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer [...] c'est l'existence, désormais très largement admise, d'une zone économique exclusive comprenant les fonds des mers, le sous-sol et les eaux surjacentes jusqu'à 200 milles des lignes de base. [...] La proclamation de zones économiques, de zones de pêche ou de zones de conservation des pêches faite par quatre-vingt-six États riverains, conformément aux textes retenus par la conférence, constitue une pratique étatique fort abondante, qui s'est bel et bien muée en règle coutumière et constitue désormais un aspect irréversible du droit contemporain de la mer.⁴⁶

Codifié par la Convention de 1982, le régime applicable à la zone économique exclusive accorde des droits « souverains » aux États côtiers jusqu'à la distance de 200 milles du rivage sur les eaux surjacentes, le sol et le sous-sol⁴⁷, tel que décrit dans l'*Affaire du plateau continental (Tunisie/Lybie)*.

Les dispositions de la Convention de 1982 énoncent entre autres que l'État côtier doit permettre la libre utilisation des mers par les États tiers, en autorisant la navigation, le survol, l'installation de câbles et de pipe-lines sous-marins⁴⁸. De même, les autres États doivent tenir dûment compte « des droits et des obligations de l'État côtier et respecter les lois et règlements adoptés par celui-ci conformément aux dispositions de la Convention et [...] aux autres règles du droit international »⁴⁹.

D'ailleurs, le nouveau régime concède beaucoup plus de droits aux États riverains que celui qui s'applique à la zone contiguë. Ainsi, plusieurs compétences accordées à l'État côtier concernent la conservation, l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques et minérales de la zone. L'article 60 de la Convention de 1982 autorise l'État riverain, à l'exclusion de tout autre, à procéder à la mise en place d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages dans la zone économique et à l'établissement d'une zone de sécurité autour de chacun

45. Selon HARRIS, *op. cit. supra*, note 41, p. 352-353, dès 1978, 38 États côtiers avaient revendiqué une zone économique exclusive de 200 milles et 23 s'étaient prévalu d'une zone de pêche exclusive de 200 milles.

46. C.I.J. Recueil 1982, p. 74, à la p. 115.

47. Convention de 1982, précitée, note 10, art. 56 et 57.

48. *Id.*, art. 58 § 1.

49. *Id.*, art. 58 § 3.

d'eux. En matière de pêche, l'État détermine le nombre autorisé de prises par les autres États, à partir d'informations précises, et délimite sa propre capacité de capture⁵⁰. L'État conserve toutes les compétences nécessaires pour se vouer à la recherche scientifique, de même qu'il possède le pouvoir de réglementer en matière de protection de l'environnement.

Le concept de zone économique, qui accorde des droits exclusifs d'exploration et d'exploitation des ressources se trouvant dans la zone⁵¹ tout en laissant la liberté de navigation et de survol, permet à l'État côtier d'obtenir une compétence et une juridiction sur les ressources biologiques qui jusqu'alors étaient siennes sur le seul plateau continental. Le régime juridique s'applique aujourd'hui sur les eaux surjacentes ainsi que sur le sol et le sous-sol de la zone économique.

b) Plateau continental

Le dernier espace maritime concédé à la souveraineté fonctionnelle de l'État riverain est issu de la transposition en droit d'un concept géologique. Le plateau continental est un prolongement de la masse terrestre sous l'eau, formant un socle qui précède les plaines abyssales⁵². Cette définition a été réétudiée, puis incorporée dans la Convention sur le plateau continental⁵³. La définition de plateau continental a été de nouveau modifiée lors des discussions menant à la rédaction de la Convention de 1982, afin d'élargir l'étendue que peut revendiquer un État. L'article 76 énonce que dorénavant :

Le plateau continental d'un État côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de la mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

50. *Id.*, art. 61.

51. Voir DUPUY et VIGNES, *op. cit. supra*, note 9, p. 245 : « La notion d'exclusivité a un caractère organique. La conséquence en est que les autres États ne peuvent pas agir dans la zone, dans les domaines couverts par les droits et compétences de l'État côtier, sauf à obtenir l'autorisation de celui-ci ».

52. ARBOUR, *op. cit. supra*, note 9, p. 348.

53. *Supra*, note 35.

Les paragraphes subséquents de l'article 76 de la Convention de 1982⁵⁴ instaurent d'ailleurs un nouveau mode d'évaluation de l'étendue du plateau continental, y compris la méthode de délimitation du plateau entre les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face⁵⁵. L'État côtier peut exercer des droits exclusifs aux fins d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles qui se trouvent sur le sol et le sous-sol du plateau, ce qui inclut «les ressources minérales et autres ressources non biologiques [...] ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessus du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol»⁵⁶.

Le droit d'explorer et d'exploiter les ressources du plateau continental englobe également le droit d'y installer des câbles et pipe-lines sous-marins, des îles artificielles, ou des plateaux de forage⁵⁷. Les États côtiers conservent le droit d'exploiter le sous-sol en creusant des galeries, quelle que soit par ailleurs la profondeur des eaux à l'endroit considéré. Les signataires de la Convention de 1982 s'engagent en outre à verser des contributions en espèces ou en nature au titre de l'exploitation du plateau continental au-delà de la limite de 200 milles marins⁵⁸.

L'étendue du plateau continental sur laquelle un État côtier peut exercer des droits exclusifs se limite aux 200 milles marins au delà des lignes de base droites à partir desquelles est établie la largeur de la mer territoriale, qu'il s'agisse de l'extrémité de la zone de pêche exclusive, de la zone économique exclusive ou du plateau continental. Au-delà de cette limite s'étend la haute mer où se pratique la liberté de navigation, de survol, de pêche, de recherche scientifique et d'installation de câbles et de pipe-lines. Seul le droit de poursuite de navires étrangers ayant contrevenu aux lois et règlements de l'État côtier subsiste en haute mer en tant que compétence fonctionnelle des États côtiers⁵⁹.

54. *Supra*, note 10.

55. *Id.*, art. 83.

56. *Id.*, art. 77.

57. *Id.*, art. 79, 80, 81.

58. *Id.*, art. 82.

59. *Id.*, art. 111.

B. — Statut des territoires et espaces maritimes intéressant le Québec en droit international

Compte tenu de la dimension des espaces maritimes les encerclant, le Canada et le Québec s'intéressent particulièrement aux modes de répartition des territoires maritimes entre les États riverains. Aussi s'interroge-t-on sur le statut des eaux entourant le Québec, en l'occurrence les eaux formant la région de la baie d'Hudson et les eaux du golfe du Saint-Laurent. S'agit-il d'eaux intérieures, de mer territoriale, de zone de pêche ou de haute mer?

Aucune solution précise et définitive n'a encore été avancée pour l'un ou l'autre de ces espaces maritimes. À l'aide des critères élaborés par la jurisprudence et la doctrine, on peut cependant établir dans quelle mesure le Canada peut revendiquer un titre historique sur chacun de ces espaces pour en faire des eaux intérieures, avec tous les droits et compétences qui s'y rattachent. Nous pouvons affirmer d'ores et déjà que la baie d'Hudson et le golfe du Saint-Laurent épousent une configuration géographique apparentée à celle d'une baie, mais que leurs dimensions excèdent la norme permise par la Convention de 1982⁶⁰. Enfin, à défaut de pouvoir démontrer l'existence d'un titre historique, ces eaux constituent une partie de la zone de pêche ou de la haute mer, au delà des espaces habituellement soumis à la compétence nationale.

1. — Eaux septentrionales

Pour être en mesure d'établir un titre historique sur les eaux situées au nord du Québec, le Canada doit démontrer d'une part l'existence depuis les temps immémoriaux d'un exercice effectif de ses compétences législatives, administratives, judiciaires et exécutives sur les eaux qui s'étendent de la baie James au détroit d'Hudson, comprenant la baie d'Hudson et la baie d'Ungava. Par conséquent, le Canada doit prouver la continuité de l'État à travers le temps, de manière qu'il n'y ait pas de lacune dans l'exercice de la souveraineté territoriale⁶¹. Il doit également prouver que l'exercice des compétences témoigne de l'intention d'agir à titre de propriétaire et de souverain. Le Canada doit d'autre part établir l'acquiescement des États tiers à la revendication de ces territoires à titre d'eaux intérieures.

60. Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, précitée, note 10, art. 7 § 2.

61. BLUM, *op. cit. supra*, note 30, p. 111.

La démonstration de l'exercice de la souveraineté canadienne sur les espaces maritimes qui entourent le pays et la reconnaissance expresse ou implicite des autres États justifieraient la transformation de ces espaces maritimes en eaux intérieures, soumises à la pleine souveraineté du Canada⁶². L'établissement du titre historique sur la baie d'Hudson s'évalue d'après l'attitude des différents souverains qui se sont succédés dans la région depuis sa découverte. Les Français, les Anglais, puis les Canadiens ont-ils toujours considéré ce territoire maritime comme faisant partie intégrante du Canada? L'évolution du titre historique peut être établie à la lumière des traités signés et des concessions accordées sur les eaux de la baie d'Hudson par les différentes entités politiques depuis le XVII^e siècle, de même qu'il peut être confirmé par l'exercice effectif de leurs compétences législatives en l'absence de toute protestation étrangère.

a) Exercice effectif des compétences

L'année 1670 marque la première initiative gouvernementale dans ces eaux depuis leur découverte⁶³. Cette année-là, la Grande-Bretagne cède à la Compagnie de la Baie d'Hudson toutes les terres et eaux comprises en deçà de l'entrée du détroit d'Hudson⁶⁴. La Compagnie peut exercer tous les droits reconnus à un propriétaire, à savoir la chasse, la pêche, le piégeage et surtout la traite des fourrures. La Charte de la Compagnie confère en outre à celle-ci une variété de droits spécifiques, tels que la possibilité d'acquérir et aliéner sa propriété, y compris les terres et les bâtiments, d'édicter des règles pour la gestion de ses affaires, la traite et la colonisation sur son territoire. En retour, la Compagnie doit maintenir son allégeance à la Couronne britannique et gouverner conformément aux lois anglaises⁶⁵.

Bien que la présence des colons français sur le territoire ait eu pour effet d'entraver la bonne marche des affaires de la Compagnie de la Baie d'Hudson pendant un certain temps, la Grande-Bretagne confirme les droits concédés au moment de la conclusion le 11 avril 1713, à Utrecht,

62. Voir K. JOHNSTON, «Canada's Title to Hudson Bay and Hudson Strait» (1934) XV B.Y.I.L. 1-20.

63. La baie d'Hudson a été découverte en 1497, par Sir Sebastian Cabot, explorateur anglais, voir G.W. SMITH, *The Historical and Legal Background of Canada's Arctic Claims*, (1952), p. 57.

64. *Id.*, p. 122.

65. *Id.*, p. 123.

du *Traité de paix et d'amitié entre la France et la Grande-Bretagne*⁶⁶ en vertu duquel le roi de France abandonne «au Royaume & à La Reine de la G.-B. la Baye & le Détroit d'Hudson avec toutes les Terres, Mers, Rivages, Fleuves et lieux qui en dépendent & qui y sont situés»⁶⁷. Ce traité met fin à toute réclamation que pouvait faire valoir la France relativement au territoire en question, et restaure tous les droits et privilèges de la Compagnie de la Baie d'Hudson. La limite septentrionale des territoires sur lesquels la Compagnie a le contrôle sera déterminée par l'*Acte de Québec* en 1774⁶⁸.

L'occupation incontestée de la région par la Compagnie de la Baie d'Hudson dure deux cents ans et s'achève en 1870 par la cession du territoire de la Compagnie au gouvernement canadien. L'article 4 de l'*Acte de la Terre de Rupert*, adopté en 1868, déclare que :

Lors de l'acceptation par Sa Majesté de cette cession, tous les droits de gouvernement et de propriété, et tous autres privilèges, libertés, franchises, pouvoirs et autorité quelconques accordés [...] par les dites lettres-patentes aux dits gouverneur et compagnie dans la Terre de Rupert, et qui auront été ainsi cédés, cesseront absolument d'exister; mais rien dans le présent acte n'empêchera les dits gouverneur et compagnie de continuer à faire la traite et le commerce dans la Terre de Rupert ou ailleurs.⁶⁹

En 1869, le Parlement crée un gouvernement provisoire pour la Terre de Rupert, qui prend alors le nom de Territoires du Nord-Ouest⁷⁰. L'accession définitive de ces territoires au Dominion du Canada entre en vigueur le 15 juillet 1870, à la suite d'un arrêté en conseil adopté le 23 juin de la même année⁷¹.

66. PARRY, *The Consolidated Treaty Series*, (1969), vol. 27, p. 475 [ci-après dénommé *Traité d'Utrecht*].

67. *Id.*, art. X.

68. L.R.C., 1985, Appendice II, n° 2; le préambule déclare «que tous les territoires, îles et pays, dans l'Amérique Septentrionale, appartenant à la couronne de la Grande Bretagne, bornés [...] au Nord aux bornes méridionales du pays concédé aux marchands d'Angleterre qui font la traite à la Baie d'Hudson [...] sont par ces présentes durant le plaisir de sa Majesté, annexés et rendus parties et portions de la Province de Québec, comme elle a été érigée et établie par la dite Proclamation Royale du sept octobre, 1763.»

69. L.R.C. 1985, Appendice II, n° 6; la loi est entrée en vigueur en 1869.

70. *Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces Territoires auront été unis au Canada*, 1868, 32-33 Vict., c. 3.

71. Arrêté en conseil prévoyant l'admission de la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest dans le Dominion du Canada, 23 juin 1870, L.R.C. 1985, app. II, n° 9, entré en vigueur le 15 juil. 1870.

Dans le but d'y faciliter l'administration de la justice, le Parlement adopte quelques années plus tard une loi autorisant la division de ce Territoire en districts provisoires⁷². Ce partage s'effectue en plusieurs étapes. En 1895, on procède à la création du district de l'Ungava⁷³, dont la description cartographique comprend la totalité du territoire terrestre limité « au nord par le détroit d'Hudson [qui inclut la baie d'Ungava], à l'ouest par la côte est de la baie d'Hudson et de la baie James, au sud par la province de Québec, à l'est par la frontière entre le Canada et la dépendance de Terre-Neuve, sur la côte du Labrador ». L'arrêté en conseil précise que seules les îles situées dans un rayon de trois milles marins de la côte seront comprises dans le district de l'Ungava et que toutes les autres, situées à l'extérieur de cette limite, tomberont sous la propriété du gouvernement fédéral.

La deuxième étape des modifications des frontières de cette région remonte à 1897, alors que le gouvernement sépare le territoire terrestre et maritime en deux districts: Ungava et Keewatin⁷⁴. Ces nouvelles limites du district d'Ungava ont pour effet principal d'étendre le territoire au-delà de la limite de trois milles marins à partir de la rive⁷⁵, le district de Keewatin étant délimité par une ligne tirée franc nord depuis la tête du lac Témiscamingue et passant au centre de la baie James, vers l'ouest. Toutefois, le Parlement fédéral ne tarde pas à adopter l'*Acte modifiant l'Acte des Pêcheries*⁷⁶, dans laquelle il est déclaré que la baie d'Hudson est entièrement constituée d'eaux territoriales canadiennes.

La troisième étape de l'évolution des frontières littorales du nord du Québec survient en 1912, par l'adoption de la *Loi sur l'extension des territoires du Québec*⁷⁷. En procédant à l'annexion du territoire de l'Ungava à celui de la province de Québec le gouvernement fédéral accorde propriété et compétence à la province sur ce territoire, mais uniquement jusqu'à la rive. Les eaux de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson et de la baie d'Ungava demeurent du domaine public fédéral et seules les îles du nord du district continuent de faire partie des Territoires du

72. *Loi des Territoires du Nord-Ouest*, 1875, 38 Vict., c. 49, art. 58; reproduit aussi à L.R.C. 1985, c. N-27.

73. Arrêté en conseil du 2 octobre 1895, reproduit dans *The Canada Gazette*, vol. XXIX, p. 684, du 19 octobre 1895.

74. Arrêté en conseil, du 18 décembre 1897, (1898) 31 *Gaz. Can.* 2650.

75. *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 5, « Les frontières septentrionales », vol. 5.1, « Rapport des commissaires », p. 20.

76. 6 Ed. VIII, c. 13. [ci-après dénommée *Loi de 1906*]

77. 2 Geo. V, c. 45.1. Voir aussi la *Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, S.Q. 1912, c.7.

Nord-Ouest. Le Québec ne peut y revendiquer aucun droit au-delà de la laisse de basse mer: seules les îles et échancrures de la rive décrites comme *intra fauces terræ* font partie du territoire québécois⁷⁸.

Enfin, en 1937, en vertu de la *Loi sur les douanes*⁷⁹, le gouvernement adopte un arrêté en conseil qui trace une ligne de base droite de l'île Button, à l'extrémité nord-est de la baie d'Ungava jusqu'à Hatton Point, dans l'île Résolution⁸⁰, située dans le détroit d'Hudson. En fermant le détroit, ce tracé indique officiellement à la communauté internationale l'intention du gouvernement du Canada de faire de ces espaces maritimes des eaux intérieures canadiennes. Lorsqu'il tracera les lignes de base droites autour de l'archipel arctique, en 1986, le Canada en arrivera à l'ultime étape des modifications de frontières dans cette région⁸¹.

b) Acquiescement des États tiers

Le caractère historique de la souveraineté canadienne dans la baie d'Hudson n'est pas unanimement reconnu⁸², malgré les lignes de base droites tracées dans le détroit d'Hudson en vertu du décret de 1937. Au lendemain de la proclamation du décret, les autorités canadiennes ne se sont vu opposer aucune protestation émanant d'États tiers, qu'il s'agisse des États-Unis ou d'autres États intéressés. Qui ne dit mot consent. Les juristes estiment pour la plupart que la communauté internationale accepte sans réticence la position canadienne selon laquelle la baie d'Hudson relève des eaux intérieures du Canada, notamment en raison

78. H. BRUN, *Le territoire du Québec*, (1974), p. 21.

79. *Loi modifiant la Loi sur les douanes*, S.C. 1936, c. 30.

80. Arrêté en conseil, P.C. 3139 du 18 décembre 1937 [ci-après dénommé *Décret de 1937*], non publié mais répertorié aux Archives publiques du Canada sous la cote RG 2, series 1, volume 1366, File 1649A.

81. *Ordre en conseil établissant une ligne de base droite entourant l'archipel arctique et fermant l'entrée du détroit d'Hudson en vertu de l'article 5 par. 1 de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche* (L.R.C. 1985, c. T-8) DORS/85-872. Une seule protestation a été signalée: celle des États-Unis d'Amérique visant le passage du Nord-Ouest.

82. M. P. STROHL, *The International Law of Bays*, (1963), pp. 233-250.

de sa configuration géographique et de la volonté du gouvernement du Canada d'affirmer sa souveraineté sur ses eaux⁸³.

Cependant d'autres dénoncent le décalage d'une trentaine d'années entre la proclamation de souveraineté contenue dans la Loi de 1906 et le tracé de lignes de fermeture effectué par le décret de 1937. En matière de tracé de lignes de base droites, le droit international positif montre qu'un État peut utiliser l'une ou l'autre de deux méthodes pour intégrer à ses eaux intérieures une baie de dimension supérieure à 24 milles marins : il trace des lignes de base droites, en se conformant aux normes en vigueur à l'époque, ou il invoque un titre historique. Or, dans le cas de la baie d'Hudson, le Canada s'est prévalu des deux méthodes. Le droit reconnaît de plus que le tracé de lignes de base droites constitue généralement l'aboutissement de revendications d'ordre historique⁸⁴ mais n'est pas obligatoire pour la constatation de l'existence d'eaux historiques incontestables⁸⁵. Les lignes de base ont pour seul rôle d'indiquer de manière précise l'étendue du territoire revendiqué.

Dans la mesure où l'indication de lignes de base n'est pas essentiel à la revendication territoriale, le retard dans le tracé des lignes que le gouvernement a tirées à travers le détroit d'Hudson ne doit en aucune façon empêcher le Canada de déclarer que ce territoire relève de sa souveraineté. Un tribunal international, dans les circonstances, ne pourrait exiger plus que l'exercice ancien, continu et pacifique des compétences, tel qu'effectué et démontré par le Canada dans la région de la baie d'Hudson depuis sa concession à la Compagnie de la Baie d'Hudson, en 1670. D'ailleurs, comme l'a souligné M. Strohl :

[V]ers 1906, il existait au Canada, semble-t-il, des raisons impérieuses de revendiquer la souveraineté sur les eaux de la baie d'Hudson à titre d'eaux intérieures. De nos jours, d'un point de vue militaire ou économique, la nécessité de cette affirmation est discutable. Toutefois, pour les mêmes raisons, il n'existe guère de motifs légitimes et pratiques pour qu'un autre État estime que la baie d'Hudson doive faire partie de la haute mer. De ce

83. Notamment N. L. NICHOLSON, *The Boundaries of the Canadian Confederation*, (1979), p. 75; C. DE VISSCHER, *Problèmes de confins en droit international public*, (1969), p. 136; R. LAPIDOTH, *Les détroits en droit international*, (1972), p. 66; BLUM, *op. cit. supra*, note 30, p. 266.

84. J.-Y. MORIN, « Le progrès technique, la pollution et l'évolution du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique » (1970) 8 *A.C.D.I.* 159, à la p. 183.

85. RIGALDIES, *loc. cit. supra*, note 32, p. 87.

fait, on peut douter que ce statut juridique de la baie d'Hudson fasse l'objet d'une polémique internationale dans l'avenir prévisible.⁸⁶

Aux yeux des auteurs canadiens, le statut de la baie d'Hudson en tant qu'espace faisant partie des eaux intérieures du Canada ne saurait être plus clair!⁸⁷ Le pr J.-Y. Morin conclut de son côté qu'il est « probable qu'un tribunal international appelé à donner son avis sur la « raisonnable » de la revendication du Canada se prononcerait en sa faveur, eu égard à la configuration de la baie, au rapport entre sa surface et la largeur de son ouverture, enfin au temps écoulé depuis que la prétention fut émise et à la tolérance générale dont elle a été l'objet. »⁸⁸

2. — Golfe du Saint-Laurent

Le statut des eaux formant le golfe du Saint-Laurent s'avère plus complexe que celui des eaux septentrionales pour deux raisons. La première a trait à l'évolution historique de la région du golfe, qui met en cause de nombreux États dont les revendications s'opposent les unes aux autres de façon fondamentale⁸⁹ et qui rend la preuve de l'exercice effectif, de longue durée et ininterrompu de la souveraineté plus difficile à établir. Contrairement à la situation des eaux septentrionales où les changements de souveraineté ont été peu nombreux, les eaux du golfe ont connu plusieurs changements qui se sont parfois chevauchés, d'où il est résulté un titre de propriété et un partage des compétences très incertains. La question de l'exercice effectif des compétences canadiennes sur le territoire paraît encore plus nébuleuse et seul un examen de l'évo-

86. STROHL, *op. cit. supra*, note 82, p. 250: « [I]n the 1906 area, there seemed to exist in Canadian eyes some commanding reasons for claiming title to Hudson Bay as internal waters. Today, on military or economic grounds, the necessity for such title is debatable. But on those same grounds there is little legitimate and material reason for any other State to wish Hudson Bay were a part of the high seas. That being so, it is doubtful whether the legal status of Hudson Bay will be the subject of international controversy in the immediate future. »

87. J. BROSSARD, A. PATRY, E. WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, (1967), p. 295-433; J. BROSSARD, H. IMMIGEON, G. V. LA FOREST et L. PATENAUE, *Le territoire québécois*, (1970), p. 126.

88. J.-Y. MORIN, « Les eaux territoriales du Canada au regard du droit international » (1963) 1 *A.C.D.I.* 82, à la p. 126.

89. Les principaux États à revendiquer des droits dans le golfe sont le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, le gouvernement fédéral et les gouvernements de cinq États provinciaux (Terre-Neuve, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Québec).

lution historique peut nous éclairer là-dessus. La seconde raison tient au fait que le Canada n'a pas exprimé ses intentions à l'égard du golfe aussi clairement que ne le font la Loi de 1906 et le décret de 1937 à l'égard de la baie d'Hudson.

a) Exercice effectif des compétences

i) Evolution historique

Entre 1534 et 1713, la France exerce une souveraineté sans partage sur la Nouvelle-France et les régions circonvoisines. On ne sait cependant que très peu de choses sur le régime juridique que la métropole applique à ce moment à ses colonies et en particulier aux espaces maritimes contigus. Plusieurs juristes estiment du moins qu'à l'époque, le droit français reconnaît au Roi la possibilité de s'approprier les eaux adjacentes et même les mers situées au large des terres occupées par lui⁹⁰. Or, le territoire que la France revendique s'étend de Terre-Neuve à la Nouvelle-France, en passant par le Cap-Breton, l'Acadie et l'Île-du-Prince-Édouard. Le Roi d'ailleurs ne tarde pas à déléguer ses pouvoirs : l'édit royal de 1627 accorde une compétence illimitée à la Compagnie de la Nouvelle-France sur le « Canada », de l'Arctique à la Floride. De plus, la surveillance de la pêche constitue la principale activité de la marine française dans le golfe à cette époque.

Le Traité d'Utrecht effectue le premier transfert de souveraineté depuis la découverte du territoire. L'Acadie, à l'exception du Cap-Breton et du Nouveau-Brunswick, et l'île de Terre-Neuve deviennent possessions anglaises dès la signature. En vertu de ce traité, la France conserve néanmoins la propriété de l'île du Cap-Breton et « toutes les autres qui sont situées dans l'embouchure et dans le golfe du fleuve Saint-Laurent »⁹¹. Malgré l'encerclement des terres françaises par des territoires désormais anglais, les membres de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec considèrent que le golfe répondait déjà à cette époque, à la définition de « baie historique »⁹². Le p^r Brun

90. Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, précité, note 75, vol. 7.1, « La frontière dans le golfe du Saint-Laurent », p. 83; RIGAUDIES, loc. cit. supra, note 32, p. 118; F. LOROT, op. cit. supra, note 33, pp. 170 et suivantes.

91. Traité d'Utrecht, précité, note 65, art. XIII.

92. Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, précité, note 90, p. 92.

constate pour sa part qu'il était encore théoriquement possible pour la France d'affirmer sa souveraineté sur le golfe sans que ne se produise une protestation de la part de l'Angleterre⁹³.

La période qui s'étend de 1713 à 1763 marque le premier chevauchement des souverainetés française et anglaise. L'interprétation la plus raisonnable des documents pertinents permet de conclure que la France exerçait toujours sa souveraineté sur le golfe, alors que la Grande-Bretagne était maître absolu de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. Toutefois, la concession accordée à la France en 1713 tout le long de l'île de Terre-Neuve et sur la côte ouest empêche les Anglais d'avoir quelques prétentions dans le golfe, puisque ces derniers ne possèdent le *French Shore* qu'en hiver, à une époque où la navigation dans le golfe est impossible⁹⁴.

La période de chevauchement des régimes juridiques se termine par la conquête anglaise en 1760 et le *Traité de Paix entre la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne* de 1763⁹⁵, qui constate l'ampleur des pertes françaises. Les conditions de reddition prévoient que la France renonce à l'avenir à toute prétention aux territoires de l'Acadie, de la Nouvelle-Écosse, de même qu'elle cède « en toute propriété le Canada avec toutes ses dépendances, ainsi que l'Île du Cap-Breton, et toutes les autres îles, et côtes, dans le golfe et fleuve Saint-Laurent »⁹⁶. À la suite de la signature du Traité de Paris de 1763, la France ne conserve qu'un droit de pêche limité à trois lieues des côtes appartenant à la Grande-Bretagne ou à quinze lieues des côtes du Cap-Breton et autres îles⁹⁷. La pêche dans les eaux situées hors du golfe du Saint-Laurent se pratique de la manière prescrite dans les traités antérieurs. Ainsi, les eaux du golfe, auparavant sous compétence exclusivement française passent sous la compétence britannique, exercée par les provinces maritimes canadiennes et le gouvernement de Terre-Neuve.

En créant le gouvernement du Québec, la *Proclamation royale* de 1763⁹⁸ étend ses compétences jusqu'à la limite orientale de la province constituée par une ligne de base partant du cap des Rosiers, fermant l'embouchure du Saint-Laurent en passant par l'extrémité occidentale

93. BRUN, op. cit. supra, note 78, p. 219.

94. LOROT, op. cit. supra, note 33, p. 174.

95. Ce traité a été signé à Paris, le 10 février 1763, reproduit dans PARRY, op. cit. supra, note 66, vol. 42, p. 281 [ci-après dénommé *Traité de Paris*].

96. Id., art. IV, à la page 285.

97. Id., art. V.

98. L.R.C. 1985, Appendice II, no. 1.

de l'île d'Anticosti et se terminant à la rivière Saint-Jean, sur la côte nord du golfe. Cette délimitation fait de l'estuaire du St-Laurent une baie historique selon certains auteurs⁹⁹ et des eaux intérieures selon d'autres¹⁰⁰. Par ailleurs, le gouvernement des autres îles du golfe St-Laurent ainsi que de la côte du Labrador, à partir de l'île d'Anticosti jusqu'au détroit de Belle-Isle, a été attribué à la colonie de Terre-Neuve¹⁰¹. Toutefois, en raison des inconvénients engendrés par ces dispositions, le Parlement britannique rectifie la situation en 1774 et rend au gouvernement de Québec la côte du Labrador, ses îles et dépendances ainsi que les îles de la Madeleine et d'Anticosti¹⁰².

La Grande-Bretagne adopte ensuite l'*Acte constitutionnel* de 1791¹⁰³. Cette loi divise la province de Québec en deux parties : le Haut et le Bas-Canada¹⁰⁴. Les deux Canadas obtiennent leurs Conseil législatif et Assemblée respectifs qui « auront le pouvoir [...] de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de ces provinces, lois qui ne seront pas contraires au présent acte »¹⁰⁵. Cet arrangement constitutionnel ne modifie pas les frontières des deux Canadas de manière à inclure les territoires maritimes adjacents aux provinces nouvellement créées et par conséquent ne confère aucun droit de propriété ni aucune compétence législative sur les eaux du golfe du Saint-Laurent. Ces territoires maritimes demeurent donc sous la compétence de la Couronne britannique.

Le sort de la baie des Chaleurs a été défini un peu plus tard par une loi impériale de 1819¹⁰⁶, qui met en œuvre un traité de pêche conclu l'année précédente avec les États-Unis¹⁰⁷. Le p^r LaForest considère que cette loi, en plus d'interdire l'accès de la baie des Chaleurs aux

99. MORIN, *loc. cit. supra*, note 88, p. 93.

100. *Rapport*, précité, note 90, p. 54 : « En amont d'Anticosti, les rives du Saint-Laurent sont exclusivement québécoises; pour cette raison et à cause de la délimitation de 1763 qui reconnaissait au Québec tout le territoire, y compris le fleuve, situé à l'ouest d'une ligne reliant l'embouchure de la rivière Saint-Jean à la pointe de la Gaspésie [...] ».

101. LORIOU, *op. cit. supra*, note 33, p. 187.

102. *Acte de Québec*, L.R.C. 1985, Appendice II, n° 2, art. I.

103. L.R.C. 1985, Appendice II, n° 3.

104. *Id.*, art. 2.

105. *Id.*, préambule.

106. 59 Geo. III, ch. 38 (R.-U.).

107. *Convention of Commerce between Great Britain and the United States*, signée à Londres, le 20 oct. 1818, reproduite dans PARRY, *op. cit. supra*, note 66, vol. 69, p. 293.

pêcheurs étrangers, constitue une affirmation non équivoque de souveraineté¹⁰⁸. Le Parlement britannique adopte ensuite une loi relative à la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick¹⁰⁹, aux termes de laquelle cette frontière doit passer par « le milieu de cette baie jusqu'au golfe du Saint-Laurent ». Le statut d'eaux intérieures de la baie des Chaleurs a été confirmé périodiquement depuis la proclamation de ces deux lois¹¹⁰.

Le pouvoir de délimitation territoriale vient de l'ancien droit féodal anglais. L'histoire montre que seule la Couronne britannique pouvait concéder de nouvelles terres et que les terres non attribuées restaient dans son patrimoine¹¹¹. Toutefois, l'exercice de la prérogative royale sur les espaces maritimes est à peu près inconnu. Quelle qu'ait été l'étendue de cette prérogative, la *Loi constitutionnelle de 1867*¹¹² en a transféré l'exercice de la Couronne du Royaume-Uni au Gouverneur général du Canada. L'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871* donne au Parlement canadien le pouvoir de modifier ou redéfinir les frontières du Canada dans les termes suivants :

Avec le consentement de toute province [...], le Parlement du Canada pourra [...] augmenter, diminuer ou autrement modifier les limites de telle province, à tels termes et conditions qui pourront être acceptées par la [...] législature, et il pourra de même avec son consentement établir les dispositions touchant l'effet et l'opération de cette augmentation, diminution ou modification de territoire[...].¹¹³

L'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871* énonce que « le Parlement du Canada [...] pourra établir des dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne formant pas alors partie d'une province. » Or, le Parlement n'a jamais invoqué ces articles dans le but d'établir de nouvelles limites territoriales entre les provinces dans le golfe du Saint-Laurent. La délimitation territoriale de cette région demeure celle qui avait été établie par l'*Acte de Québec* de

108. G. V. LAFOREST, « Les droits de propriété du Québec sur ses eaux » dans BRUN, *op. cit. supra*, note 78, p. 124.

109. *An Act for the Settlement of the Boundaries between the provinces of Canada and New Brunswick*, 1851, 14-15 Vict., c. 63 (R.-U.).

110. Voir *Mowat c. McPhee* (1880) 5 R.C.S. 66, à la p. 79.

111. J. H. BAKER, *An Introduction to English Legal History*, (2^e éd., 1979), p. 317.

112. Loi précitée, note 2, art. 13 : « Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur-général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du Conseil Privé de la Reine pour le Canada. »

113. L.R.C. 1985, Appendice II, n° 11.

1774, soumise à la fois à la compétence des provinces canadiennes et du gouvernement de Terre-Neuve.

ii) Période contemporaine

L'accession de Terre-Neuve à la Confédération canadienne, en 1949, termine la période de chevauchement des compétences sur les eaux du golfe¹¹⁴. Dès lors, le gouvernement fédéral s'empresse d'exprimer publiquement son intention de faire du golfe Saint-Laurent des eaux intérieures canadiennes. Le premier ministre de l'époque, Louis St-Laurent, déclarait en des termes que reprendront plus ou moins fidèlement presque tous les gouvernements subséquents : « Nous avons l'intention de soutenir, et nous espérons obtenir qu'on se range à notre avis, que les eaux... constituant le golfe Saint-Laurent, deviendront une mer intérieure... C'est l'attitude que nous entendons prendre. Nous espérons que cette prétention sera reconnue valable »¹¹⁵.

En 1967, le gouvernement canadien étudie la possibilité de tracer des lignes de base droites, de manière à fermer les entrées du golfe et le transformer en eaux intérieures. Le Canada espérait adopter un décret à cet effet en vertu de la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche du Canada*¹¹⁶, adoptée trois ans auparavant. Or, jusqu'à ce jour, seule la ligne de base fermant le détroit de Canso¹¹⁷, en Nouvelle Écosse, a été tracée. Deux motifs ont pu pousser le gouvernement à reconsidérer ce projet : tout d'abord le golfe du Saint-Laurent était déjà reconnu comme « eaux historiques canadiennes » et des lignes de base n'étaient pas essentielles à la conservation du titre ; en outre le gouvernement canadien craignait une réaction défavorable de la part des États-Unis.

Loin d'abandonner ses prétentions, le Canada change cependant de stratégie dès 1970 et décide de légiférer massivement pour assurer son titre. Le gouvernement adopte alors la *Loi modifiant la Loi sur la mer*

114. *Loi sur Terre-Neuve*, L.R.C. 1985, Appendice II, n° 32.

115. Chambre des Communes, Débats, session 1949, tome 1^{er}, pp. 368. Voir la déclaration similaire faite par le ministre du Nord canadien et des Ressources naturelles, M. Hamilton, en réponse à une question : Chambre des Communes, Débats, session 1957-58, tome II, p. 1169 ; voir aussi la Déclaration du Premier ministre Pearson, en réponse à une question, dans Chambre des Communes, Débats, session 1963, tome 1^{er}, p. 623.

116. S.C. 1964, c. 22 ; devenue L.R.C. 1985, c. T-8.

117. RIGALDIES, *loc cit. supra*, note 32, p. 90.

*territoriale et les zones de pêche*¹¹⁸ qui permet de transformer les espaces maritimes en zones de pêche exclusives, en y traçant des « lignes de fermeture de pêche ». En vertu de cette loi, le gouvernement crée la zone de pêche numéro un en fermant le golfe du Saint-Laurent par deux lignes de base droites tirées à travers les détroits de Cabot et de Belle-Isle¹¹⁹. Quoique cette transformation n'ait pas obtenu le résultat souhaité par la majorité des tenants de la théorie de la baie historique, elle représente néanmoins un certain degré de contrôle législatif canadien sur les eaux du golfe, ce que cherche précisément à établir le Canada. Certains auteurs vont jusqu'à prétendre que ces mesures confirment l'existence de droits indéniables¹²⁰.

Plusieurs déclarations ont été faites depuis lors, notamment par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en 1975. L'une d'elles précise que « le gouvernement canadien considère ces eaux comme historiquement canadiennes. À ce titre, il s'agit d'une mer intérieure canadienne. Les lois du Canada s'appliquent à ces eaux de la même façon qu'à nos lacs intérieurs »¹²¹. Dans le récent arrêt *La Reine c. Paul Pezwick et le juge Yvon Mercier*¹²², le procureur de la Couronne a tenté de mettre en preuve un certificat, émis par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dont le contenu est en tout point conforme à sa déclaration antérieure¹²³. Un tel certificat ne peut être émis qu'en vertu de la prérogative royale de délimitation territoriale, qui aurait été transmise à la Couronne fédérale par la Couronne d'Angleterre. En droit anglais, cependant, la prérogative disparaît aussitôt que le Parlement légifère dans le même champ de compétence. Cette affaire a donc soulevé toute la question de l'existence d'une telle prérogative et de la valeur probante du certificat.

118. S.R.C. 1970, c. 45 (1^{er} supp.). La loi étend aussi la largeur de la mer territoriale de 3 à 12 milles marins.

119. (1971) 105 *Gaz. Can.* 11, p. 363.

120. RIGALDIES, *loc cit. supra*, note 32, p. 111.

121. Chambre des Communes, Débats, 1^{re} session, 30^e Législature, tome IV, p. 3884 ; deux autres déclarations ont été faites en Chambre, l'une en 1980 et l'autre en 1983.

122. Jugement rendu en Cour supérieure le 11 mars 1987 (district de Gaspé), non rapporté, reproduit dans MORIN, RIGALDIES et TURP, *op. cit. supra*, note 10, tome II, p. 779.

123. Le certificat a été émis le 11 avril 1983, par l'Honorable Allan J. MacEachen, ministre des Affaires extérieures et se lit comme suit : « Je, Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans le gouvernement du Canada, certifie par les présentes que le gouvernement du Canada considère les eaux du golfe Saint-Laurent comme des eaux historiques canadiennes, et partant, des eaux intérieures canadiennes, de sorte que ce territoire est assujéti aux lois du Canada. »

Le juge Desjardins en vient à la conclusion que même si la prérogative avait existé, le Canada « y a renoncé lorsqu'il a adopté une législation partielle affectant cet espace maritime »¹²⁴. Il ajoute que les lois et règlements adoptés depuis 1964 entrent en contradiction avec le certificat et que celui-ci n'est pas concluant puisque le titre historique sur lequel il se fonde est pour le moins incertain. Cette conclusion s'appuie sur le fait que le Parlement aurait dû exprimer clairement son intention de rendre les lois canadiennes applicables à cette zone maritime par le biais d'une loi¹²⁵. Selon lui, « une délimitation territoriale de cette nature doit être établie au moyen d'une législation » et l'application des lois canadiennes aux zones de pêche établies au sens de la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche* devrait être spécifiée législativement. Cependant, seul un jugement rendu par la Cour suprême du Canada sur la question pourrait clore le débat définitivement¹²⁶. S'il n'y a pas appel, le jugement Pezwick aura néanmoins une grande autorité.

En résumé, bien que certains ne partagent pas cette opinion¹²⁷, l'exercice effectif des compétences canadiennes sur les eaux du golfe du Saint-Laurent pourrait être assez clair pour justifier d'un titre historique. Malgré les périodes de chevauchement de compétences, la multiplicité des actes souverains témoigne de l'intention des gouvernements successifs d'étendre leur emprise sur tout l'espace maritime que constitue le golfe. Les droits historiques sont suffisants pour justifier un acte définitif, à portée internationale. Toutefois, le gouvernement fédéral aurait tout avantage à énoncer ses intentions dans une loi lui permettant de cristalliser ses revendications territoriales dans un document dont la valeur juridique serait incontestable.

b) *Acquiescement des États tiers*

Comme dans le cas des eaux septentrionales, le Canada doit être en mesure de prouver l'acquiescement des États tiers à son intention de

124. Arrêt précité, note 122, p. 24.

125. Voir *La Reine c. Keyn*, (1876) 2 Ex. D. 63; cet arrêt provenant du Royaume-Uni prévoit que le droit international ne peut élargir le champ d'application du droit interne par extension du Royaume. Le seul moyen d'obtenir une telle extension consiste à procéder par voie législative.

126. À notre connaissance, aucune requête n'a été présentée à la Cour suprême pour trancher le litige.

127. F. MORRISSETTE, « Le statut du golfe du Saint-Laurent en droit interne et international », (1985) 16 *R.G.D.I.P.* 963.

transformer les eaux du golfe du Saint-Laurent en eaux intérieures. Malgré certaines lacunes au niveau de la continuité d'États dans la région du golfe, le long exercice de compétences à titre de souverain par les gouvernements de France, du Royaume-Uni, puis du Canada, de même que les déclarations récentes visant à transformer les eaux du golfe en eaux intérieures n'ont fait l'objet que d'une seule protestation, en provenance des États-Unis¹²⁸. Pourtant, située dans son contexte¹²⁹, la protestation de 1970 a peu de poids. Le p^r Rigaldies estime de façon judicieuse que « la protestation isolée des États-Unis face à une seule des multiples manifestations de souveraineté du Canada sur le golfe du Saint-Laurent nous paraît bien faible, et exceptionnelle en tout cas par rapport à la tolérance, voire même à la reconnaissance formelle dont a fait preuve par ailleurs la souveraineté canadienne »¹³⁰.

Le Canada n'a enregistré aucune autre protestation émanant d'États intéressés en réponse aux déclarations de souveraineté sur la zone du golfe faites par l'Exécutif canadien. Le respect des États tiers à l'égard de la souveraineté exercée sur les eaux du golfe est particulièrement visible dans les relations qu'ils ont entretenues depuis toujours avec le Canada en matière de pêche.

L'exercice effectif des compétences ordinaires rattachées à un territoire, qu'il soit terrestre ou maritime, suffit à établir un titre¹³¹. Ainsi, dès 1783, l'Empire britannique signe avec les Américains le *Traité de Paris* de 1783¹³², qui reconnaît l'indépendance des États-Unis et fixe les frontières au sud des lacs Ontario, Érié, Huron et Supérieur. L'article 3 du traité confirme le droit des citoyens des États-Unis de pêcher toute espèce de poissons dans les termes suivants :

[I]l est convenu que les ressortissants américains continueront de jouir en paix du droit de pêcher toutes espèces de poissons sur le Grand banc et sur tous les autres bancs de Terre-Neuve, de même que dans le golfe du

128. Protestation américaine reproduite dans (1971) 9 *A.C.D.I.* 276, aux pages 287-289.

129. La même année, le gouvernement canadien adoptait la *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*, S.R.C. 1970, c. 2, (1^{re} supp.) qui créait une zone de prévention de la pollution large de 100 milles à partir des côtes de l'Atlantique.

130. RIGALDIES, *loc cit. supra*, note 32, p. 160.

131. *Id.*, p. 116.

132. PARRY, *op. cit. supra*, note 66, vol. 48, p. 492-493, art. III.

Saint-Laurent, et à tous autres endroits de la mer où les habitants des deux pays ont pêché à une époque antérieure quelconque.¹³³

Le droit de pêcher comprend également le droit de sécher, de fumer et de saler le poisson sur les côtes non encore habitées de toute baie, port ou crique de la Nouvelle-Écosse, des îles de la Madeleine et du Labrador, aussi longtemps qu'elles demeureront inhabitées. Dès que des habitants s'installeront sur ces côtes, il sera interdit aux pêcheurs américains d'y sécher, fumer ou saler le poisson sans arrangement préalable avec les habitants, propriétaires ou possesseurs de ces terres.

En 1818, la Grande-Bretagne signe un second traité avec les États-Unis¹³⁴ qui prévoit que les pêcheurs américains auront la possibilité de prendre du poisson dans les eaux situées autour des côtes de Terre-Neuve, allant du Cap Ray sur l'île de Terre-Neuve, aux îles de la Madeleine à l'ouest et aux côtes du Labrador, au nord. L'accord précise également que les pêcheurs américains auront le droit de sécher, fumer et saler le poisson sur les côtes sud de Terre-Neuve ainsi que sur la côte du Labrador, aussi longtemps qu'elles ne seront pas habitées. Les États-Unis renoncent pour l'avenir à tout droit qu'auraient pu détenir leurs pêcheurs quant aux activités menées sur toute autre côte ou rivage non décrit dans la Convention. Par conséquent, l'accès aux côtes du golfe du Saint-Laurent est dorénavant limité aux réparations urgentes des navires de pêche américains, et l'accès aux eaux du golfe est limité à la partie comprise entre la côte est de Terre-Neuve et les îles de la Madeleine.

Or, au début du siècle des problèmes relatifs aux accords de pêche surgissent entre la Grande-Bretagne et les États-Unis et poussent les Parties à soumettre le litige à la Cour permanente d'Arbitrage¹³⁵. Les Parties demandent à la Cour si la Grande-Bretagne pouvait réglementer la pêche américaine dans les eaux du golfe; si elle pouvait interdire l'entrée de certaines baies, côtes, ou criques; et de quelle manière on

133. «[I]t is agreed, that the people of the United States shall continue to enjoy, unmolested, the right to take fish of every kind on the grand bank and on all other banks of Newfoundland: also in the gulf of St-Lawrence, and at all other places in the sea where the inhabitants of both countries used at any time heretofore to fish.»

134. Convention, précitée, note 107.

135. Les parties ont convenu de référer tout litige né de l'Accord de 1818 à l'arbitrage, en vertu d'un accord: *Exchange of notes between Great Britain and the United States for the Establishment of a Modus Vivendi with regard to the Fishery off the Coast of Newfoundland*, reproduit dans PARRY, *op. cit. supra*, note 66, vol. 202, p. 341.

devait calculer la largeur de l'entrée de ces baies¹³⁶. Le tracé recommandé par la Cour prévoit qu'en l'absence de dispositions particulières, la limite serait fixée à partir d'une ligne fermant la baie sur une largeur n'excédant pas dix milles¹³⁷. En pratique, cette sentence arbitrale a eu pour effet de confirmer la transformation de la baie des Chaleurs et de la baie Miramichi en eaux intérieures.

La Grande-Bretagne conclut également un traité de pêche avec la France en 1904¹³⁸. L'entente prévoit que la France renonce à tous les privilèges accordés en vertu de l'article XIII du Traité d'Utrecht, entraînant la disparition définitive du *French Shore*. L'entente confirme le droit de pêche des chalutiers français dans les eaux territoriales situées au large des côtes de Terre-Neuve, comprises entre le Cap St-Jean et le Cap Ray. Les pêcheurs français demeurent soumis aux lois et à la réglementation en vigueur concernant la capture de certaines espèces de poisson ou l'amélioration des pêcheries.

Chacun de ces traités a dû être renégocié après la transformation du golfe en zone de pêche exclusive en 1971¹³⁹. À cette date, le Canada s'engage à respecter les obligations conventionnelles existantes dans le golfe et signe deux traités, l'un avec les États-Unis¹⁴⁰ et l'autre avec la France¹⁴¹, en vue de permettre aux pêcheurs américains et français de continuer leurs activités dans ces eaux. L'Accord de 1970 signé avec les américains confirme leurs droits de pêche traditionnels dans le golfe. Le renouvellement de cet Accord en 1973 n'abroge pas davantage les droits américains, malgré la transformation du golfe en zone de pêche exclusive¹⁴². En revanche, les titulaires de droits purement coutumiers

136. Arrêt précité, note 110.

137. L.C. GREEN, *International Law through the Cases*, (4^e éd., 1978), p. 310: «in every bay not hereinafter specifically provided for the limits of exclusion shall be drawn three miles seaward from a straight line across the bay in the part nearest the entrance at the first point where the width does not exceed ten miles».

138. *Convention between France and Great Britain respecting Newfoundland and West and Central Africa*, reproduit dans PARRY, *op. cit. supra*, note 66, vol. 195, p. 205.

139. DORS/71-81.

140. *Accord relatif aux privilèges, réciproques de pêche dans certaines régions sises au large des côtes des deux pays*, [1970] R.T.C. n° 11.

141. *Accord relatif aux relations réciproques des deux États en matière de pêche* (1972) 76 R.G.D.I.P. 963 non publié dans le Recueil de Traités canadien [ci-après dénommée Accord de 1972].

142. *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique relativement aux privilèges réciproques de pêche dans certaines régions sises au large de leurs côtes*, [1973] R.T.C. n° 23.

de pêche dans les eaux du golfe sont invités à effectuer un retrait graduel de leurs chalutiers pour éventuellement y cesser toute activité de pêche ¹⁴³.

Dans le cas des pêcheurs français et en vertu des dispositions de l'Accord de 1972, le Canada a permis aux bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine de continuer à pêcher jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent ¹⁴⁴. Pour ce qui est des bâtiments immatriculés aux îles Saint-Pierre-et-Miquelon, ceux-ci seront autorisés à pêcher en tout temps au large de Terre-Neuve, mais seuls les chalutiers d'une taille maximale de 50 mètres peuvent, « dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens » ¹⁴⁵.

La législation très dense adoptée par le Canada pour conforter son titre sur le golfe du Saint-Laurent, comprend, outre les lois concernant les pêcheries ¹⁴⁶, une multitude de lois qui réglementent des domaines comme la prévention de la pollution ¹⁴⁷, la navigation ¹⁴⁸, les douanes ¹⁴⁹, l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles telles que les hydrocarbures ¹⁵⁰. Malgré la décision rendue dans l'affaire Pezwick, on ne pourrait prétendre qu'au plan international les intentions canadiennes manquent de clarté quant à l'exercice effectif des compétences cana-

143. La *Chronique des faits internationaux* (1972) 76 *R.G.D.I.P.* à la p. 813 fait état de conventions bilatérales signées entre le Canada et le Danemark, la Grande-Bretagne et le Portugal, dont « l'objet commun de ces accords était de mettre progressivement fin, avant le 15 mai 1986 — ou avant le 1er juillet 1978 en ce qui concerne le Portugal — aux droits de pêche que les cinq États précités possédaient à l'intérieur des eaux territoriales canadiennes, sur la côte atlantique. »

144. *Accord*, précité, note 141, art. 3.

145. *Id.*, art. 4; l'interprétation de cette disposition ainsi que la réglementation canadienne concernant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent ont fait l'objet d'un litige soumis à un tribunal d'arbitrage. La décision est reproduite dans (1986) 17 *R.G.D.* 831-896; le Tribunal décide que l'Accord de 1972 ne permet pas au Canada d'interdire aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon d'effectuer le filetage de leurs prises dans le golfe du Saint-Laurent.

146. *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, L.R.C. 1985, c. C-33.

147. *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, L.R.C. 1985, c. O-2.

148. *Loi sur la marine marchande*, L.R.C. 1985, c. S-9.

149. *Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise*, L.R.C. 1985, c. C-53.

150. *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, L.R.C. 1985, c. O-6.

diennes sur les eaux du golfe du Saint-Laurent et à l'attitude des États tiers à l'égard des déclarations de souveraineté dans la région ¹⁵¹. On peut en conclure que le golfe du Saint-Laurent ne saurait avoir d'autre statut que celui d'eaux intérieures, en vertu de la théorie générale des baies historiques admise en droit international public. Considérant que ces eaux intéressant le Québec constituent des eaux intérieures au sens du droit international, il reste maintenant à déterminer leur statut en droit constitutionnel canadien. Ces eaux sont-elles des eaux « fédérales » ou « provinciales » ?

II. — LES ESPACES MARITIMES EN DROIT CONSTITUTIONNEL

A. — Propriété et compétence du Québec à l'égard du golfe du Saint-Laurent

1. — Principes constitutionnels

Aucune disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* ¹⁵² ne traite spécifiquement des territoires maritimes adjacents aux côtes canadiennes. Néanmoins, en se basant sur l'article 109, les provinces se sont vues reconnaître la propriété des terres, mines et minéraux situés sur leur territoire. Puisque les provinces sont propriétaires de leur sol et sous-sol, elles le sont également des ressources qui s'y trouvent. Elles peuvent donc agir en tant que propriétaires, sur leur domaine, et édicter des lois qu'elles ne pourraient autrement adopter du chef de leur compétence législative. Quant à l'article 117 qui reprend le principe général de propriété publique, les *pp* F. Chevette et H. Marx sont d'avis que ce titre de propriété « inclut non seulement le territoire et ses revenus, mais toute forme de propriété, celle des immeubles gouvernementaux ou des ouvrages publics par exemple » ¹⁵³.

C'est en vertu de ces deux articles que le gouvernement provincial revendique la propriété des eaux du golfe du Saint-Laurent. Or, comme

151. Arrêt précité, note 120, à la p. 790 où le juge Desjardins déclare: « Le golfe Saint-Laurent ne fait pas partie du territoire canadien. Le titre historique réclamé par la requérante, quoique très sérieux au plan international, n'est pas concluant au plan domestique. »

152. *Loi précitée*, note 2.

153. *Droit constitutionnel* (1982) p. 1083; voir G.V. LAFOREST, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution* (1969), p. 25.

l'aperçu historique l'a démontré, rien n'indique que le lit du golfe ait fait partie du territoire québécois à l'époque de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Rappelons qu'en 1763, la frontière de la Nouvelle-France s'étendait jusqu'à l'estuaire du fleuve ou plus précisément, jusqu'à une ligne tracée de la rivière Saint-Jean à la pointe occidentale de l'île d'Anticosti et, de là, à l'extrémité est de la Gaspésie. La modification apportée par l'*Acte de Québec* de 1774, accorde à la province de Québec uniquement la propriété des îles situées dans le golfe. Les autres dispositions de l'Acte ne concèdent qu'un droit de pêche à la province, sans mention de la propriété du lit. Aucune autre modification territoriale n'a été effectuée avant l'entrée du Bas-Canada dans la Confédération. Ainsi, à défaut de mention expresse dans un document juridique, la province ne pourrait revendiquer de droits sur le lit du golfe du Saint-Laurent.

Les provinces circonvoisines ne peuvent agir à titre de propriétaires car en théorie les eaux du golfe ne font pas partie de leur territoire. Les compétences qu'elles y exercent ne constituent que des compétences fonctionnelles, d'ailleurs limitées. Dans la majorité des cas, le gouvernement fédéral détient la compétence législative. Dans les zones de pêche comme dans les portions de mer territoriale qui n'ont pas été reconnues par la jurisprudence comme faisant partie d'un territoire provincial, le Parlement a compétence exclusive pour légiférer en matière de « balises, bouées, phares et l'Île au Sable »¹⁵⁴; de « navigation et expéditions par voie d'eau »¹⁵⁵; de « pêcheries côtières et intérieures »¹⁵⁶; de « traversiers » extra-provinciaux et de « lignes de bateaux s'étendant au-delà des limites de la province »¹⁵⁸. Ces dispositions couvrent en effet la quasi-totalité des intérêts que peut détenir un État dans son domaine maritime. Et, pour ne rien laisser au hasard, le législateur fédéral jouit également de compétences exclusives en matière de réglementation des échanges et du commerce¹⁵⁹ et il lui est loisible de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets [...] exclusivement assignés aux législatures des provinces »¹⁶⁰.

154. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 91 § 9.

155. *Id.*, art. 91 § 10.

156. *Id.*, art. 91 § 12.

157. *Id.*, art. 91 § 13.

158. *Id.*, art. 92 § 10a, b.

159. *Id.*, art. 91 § 2.

160. *Id.*, art. 91 préambule.

Cette vaste compétence a suscité plusieurs commentaires chez les auteurs québécois, dont celui-ci de J. Brossard :

[L]'État fédéral est seul compétent à légiférer [...] en matière de navigation sur les rivières et les eaux navigables : grâce à la primauté de ses compétences nommées sur celles des États provinciaux, il peut, en légiférant sur la navigation, affecter de façon radicale l'exercice par les États provinciaux de leurs droits de propriété, au point de rendre ceux-ci assez théoriques.¹⁶¹

De la même manière, la législation fédérale sur les pêcheries applicable aux eaux internes d'une province peut grandement affecter l'exercice des droits de propriété provinciaux sur les poissons, en tant que ressources naturelles. La pratique québécoise d'accorder des permis de pêche et d'exploration aux compagnies qui mènent leurs activités dans des territoires maritimes adjacents à ses côtes est née de la mise en œuvre des compétences que le Québec revendique depuis plusieurs années déjà, mais ne pourrait lui permettre d'acquérir un droit de propriété sur le lit de ces territoires maritimes¹⁶².

Plusieurs autres provinces revendiquent la propriété des eaux territoriales adjacentes à leurs côtes ; notamment Terre-Neuve et la Colombie-Britannique. Les procureurs de ces provinces ont soumis certaines questions à la Cour Suprême du Canada. Sachant qu'aucun renvoi n'a jusqu'à maintenant porté sur le statut spécifique des eaux du golfe du Saint-Laurent, une analyse des décisions de la Cour permettra de mieux cerner les pouvoirs et compétences reconnus aux provinces par le plus haut tribunal du pays en ce qui concerne les eaux intérieures adjacentes à leurs côtes, la mer territoriale, le plateau continental et les richesses naturelles qui s'y trouvent.

2. — Jurisprudence constitutionnelle

L'une des premières décisions rendues par la Cour suprême du Canada sur les revendications provinciales de territoires maritimes adjacents à leurs côtes remonte à 1967 ; il s'agit du *Renvoi relatif aux droits sur les ressources sous-marines au large des côtes de la Colombie britannique*¹⁶³. La Cour devait décider à qui appartenaient les terres situées « à partir de la laisse de basse mer ordinaire des côtes du terri-

161. BROSSARD, IMMARIGEON, LA FOREST et PATENAUDÉ, *op. cit. supra*, note 87, p. 226.

162. BRAEN, *op. cit. supra*, note 4.

163. [1967] R.C.S. 792.

toire continental et des différentes îles de la Colombie britannique, à l'extérieur des ports, des baies, des estuaires et des autres eaux intérieures de même nature, jusqu'à la limite extérieure de la mer territoriale du Canada »¹⁶⁴. Subsidiairement, on demandait à la Cour qui, du Canada ou de la province, pouvait procéder à l'exploration et l'exploitation des ressources situées sur ces terres et qui pouvait légiférer dans ce domaine.

La Cour a jugé que les droits de propriété provinciaux sur les richesses naturelles au-delà de la laisse de basse mer se déterminaient en fonction de leur évolution historique. L'argument principal du procureur de la province reposait sur l'article 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui conserve dans le patrimoine de chaque province toute propriété publique qui faisait partie de son territoire à l'époque de la fédération. La Colombie britannique ne pouvait obtenir gain de cause que dans la mesure où le territoire composant la mer territoriale actuelle faisait partie de la province au moment de son entrée dans la Fédération en 1871¹⁶⁵.

Après un exposé historique assez complet, la Cour en est venue à la conclusion que seul le Canada détenait un droit de propriété sur la mer territoriale au large des côtes de la Colombie-Britannique. En effet, en l'absence de revendication expresse, la *common law* prévoit que le territoire d'un État se termine à la laisse de basse mer¹⁶⁶. En l'occurrence, puisque la preuve démontre qu'il n'y a pas eu de revendication de ce territoire maritime par la Colombie-Britannique avant 1871 ni de modification des frontières depuis cette date, le territoire situé au-delà de la laisse de basse mer se trouve à l'extérieur des limites de la province.

Ce renvoi a déçu bien des tenants de la thèse provinciale. Le P^r J.-Y. Morin résume cette nouvelle situation en ces termes :

Quoi que l'on puisse penser de cette opinion, fondée sur une théorie du fédéralisme qui confond la fédération et le pouvoir central et qui néglige notamment de mentionner que les richesses naturelles relèvent des provinces, il faut reconnaître que cet « avis consultatif » constitue un précédent dont il sera malaisé de se défaire tant que la Cour suprême sera constituée et composée comme elle l'est. Il n'échappe à personne que la

164. *Id.*, p. 796.

165. *Conditions de l'adhésion de la Colombie-britannique*, L.R.C. 1985, Appendice II, n° 10.

166. Ce principe fut développé dès 1876, dans l'arrêt *La Reine c. Keyn*, précité, note 125.

question des droits des provinces sur les richesses naturelles du sous-sol de la mer est liée à l'ensemble du problème constitutionnel canadien.¹⁶⁷

L'avenir devait lui donner en partie raison, puisque la Cour suprême rendait en 1984 deux avis sur des questions similaires, dans le *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*¹⁶⁸ et le *Renvoi au sujet de la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*¹⁶⁹. Dans le *Renvoi relatif au plateau continental*, la Cour n'était pas tenue de statuer sur la propriété du plateau. En l'espèce, les questions principales portaient sur la capacité de procéder à l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles sises sur le plateau, ainsi que sur la compétence législative à l'égard de ces activités.

À l'unanimité, la Cour a conclu qu'à la date de son entrée dans la fédération canadienne, Terre-Neuve ne possédait aucun droit sur le plateau continental. Puisque les droits concernant le plateau sont ceux que le droit international accorde aux États, ils se présentent « comme une extension de la souveraineté de l'État riverain, mais c'est une extension qui a une portée moindre que la souveraineté absolue »¹⁷⁰. De plus, malgré la situation constitutionnelle particulière de la province de Terre-Neuve, celle-ci n'a pu revendiquer de compétence sur cet espace avant 1949, puisque la notion juridique de plateau continental ne sera fermement établie que plus tard.

À l'époque de la codification de 1958, la communauté internationale considérait en effet le principe comme constituant du droit nouveau, dont personne n'aurait pu revendiquer les effets avant la Proclamation Truman¹⁷¹ ou avec plus de certitude avant l'adoption de la *Convention*¹⁷². Le Canada, en tant qu'entité internationale, n'a pu se prévaloir des droits et devoirs relatifs au plateau continental situé au large de Terre-Neuve qu'à partir du moment où le droit international a reconnu les compétences nationales sur cet espace.

167. J.-Y. MORIN, extrait du *Rapport*, précité, note 90, vol. 7.3.2., « Le statut des eaux du golfe », p. 40-41.

168. [1984] 1 R.C.S. 86.

169. [1984] 1 R.C.S. 388.

170. *Renvoi*, précité, note 168, p. 96.

171. *Proclamation by the President with respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf*, September 28, 1945, reproduite dans (1946) 40 A.J.I.L. 45-48.

172. *Convention*, précitée, note 35.

Contrairement aux deux jugements examinés ci-haut, le *Renvoi au sujet de la propriété du lit du détroit de Géorgie*¹⁷³ accorde toute propriété et compétence législative à la Colombie-Britannique, sur les divers détroits inclus entre les limites du continent et l'île de Vancouver. Ces territoires maritimes ont été déclarés propriété de la Colombie-Britannique par application du critère de l'historicité des droits. La preuve indique que le territoire mentionné faisait partie des terres de la colonie avant son entrée dans la Fédération canadienne, et « étant donné que les frontières de la province n'ont pas changé depuis cette date, il s'ensuit que, de nos jours, le lit de la mer fait encore partie de la Colombie-Britannique »¹⁷⁴.

En outre, la décision sur ce *Renvoi* repose sur une loi adoptée par le Parlement britannique en 1866¹⁷⁵, qui prévoyait l'union de la colonie de l'île de Vancouver à la colonie de la Colombie-Britannique et précisait que la frontière occidentale s'étendait jusqu'à l'océan Pacifique. Selon l'interprétation de cette loi donnée par la Cour, l'expression « océan Pacifique » s'entend de la haute mer au large de la côte ouest de l'île de Vancouver et non des détroits entre le continent et l'île de Vancouver, lesquels historiquement n'ont jamais été désignés comme faisant partie de l'océan Pacifique.

On peut en conclure que les eaux intérieures du Canada ne sont soumises à la compétence pleine et entière de la législature provinciale et ne sont la propriété de la province, que si elles faisaient partie de son territoire au moment de l'entrée dans la Fédération. En vertu de la jurisprudence constitutionnelle, les critères pertinents à la solution d'un litige concernant des espaces et territoires maritimes adjacents aux côtes d'une province consistent essentiellement dans la preuve d'un droit historique sur ces eaux. Celles-ci doivent être intégrées au territoire terrestre de manière à ce qu'il ne soit pas déraisonnable d'y appliquer les lois provinciales, ni de les déclarer eaux intérieures canadiennes.

Dans le cas du golfe du Saint-Laurent, la preuve incontestable de l'existence de droits de propriété québécois paraît difficile à établir. Les revendications québécoises sur cette partie de territoire maritime ne sont certes pas « claires et expresses », et encore moins antérieures à

173. *Renvoi*, précité, note 169.

174. *Id.*, p. 427.

175. *An Act for the Union of the Colony of Vancouver Island with the Colony of British Columbia*, 1866 29-30 Vict., chap. 67 (R.-U.).

l'entrée du Québec dans la Fédération, en 1867¹⁷⁶. Aucune loi du Parlement britannique, ni d'aucun autre parlement, n'a précisé les limites du Québec ou des provinces maritimes de manière à inclure les eaux du golfe dans leur territoire. Les documents constitutionnels sont muets quant au droit de propriété du Québec sur le golfe du Saint-Laurent. Puisque les revendications expresses sur cet espace n'ont été formulées par le gouvernement fédéral qu'à partir de 1949, le *pr* LaForest écrivait :

[I]l découle du raisonnement de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux droits sur les ressources sous-marines au large des côtes de la Colombie britannique* que ce territoire additionnel appartient au Dominion.¹⁷⁷

Or, rien n'indique que les récents jugements de la Cour suprême ouvrent une porte suffisamment grande pour que le Québec puisse un jour espérer faire valoir à l'égard du golfe des droits qui ne sont appuyés ni sur des droits historiques, ni sur des documents constitutionnels. Seules des négociations fédérales-provinciales portant sur le partage des eaux du golfe pourraient conférer au Québec quelque droit de propriété sur une partie du territoire maritime. Soulignons que dans le pire des cas, le Québec obtiendrait sûrement le droit de propriété sur le fleuve du Saint-Laurent jusqu'à l'estuaire et sur la moitié nord de la baie des Chaleurs, si ce n'est déjà fait¹⁷⁸.

B. — Partage interprovincial des eaux du golfe du Saint-Laurent

L'ambiguïté du statut des eaux du golfe du Saint-Laurent en droit constitutionnel canadien entraîne une conséquence majeure : les pro-

176. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 2, art. 6 : « Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation de la présente loi) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario ; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec. »

177. LAFOREST, *op. cit. supra*, note 153, p. 91 : « [...] it follows from the reasoning of the Supreme Court of Canada in *Re: Offshore Mineral Rights of British Columbia* that this additional territory belongs to the Dominion ».

178. Voir *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, L.R.C., 1985, c. O-2, art. 2 § 3 qui définit « eaux internes » comme désignant « l'ensemble des cours d'eau, lacs et autres plans d'eau douce du Canada, y compris la partie du fleuve Saint-Laurent délimitée, vers la mer, par les lignes droites joignant : a) Cap-des-Rosiers à la pointe extrême ouest de l'île d'Anticosti ; b) l'île d'Anticosti à la rive nord du Saint-Laurent suivant le méridien de soixante-trois degrés de longitude ouest. »

vinces maritimes en réclament le partage interprovincial. Ce partage pourrait être effectué selon le principe des lignes d'équidistance reconnu en droit international. Dans la mesure où l'on retient l'hypothèse voulant que les eaux du golfe font partie du domaine public provincial, rejetant ainsi l'hypothèse des eaux fédérales, la délimitation des territoires maritimes du golfe devrait être effectuée entre le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Comme le soulignait la Commission d'étude pour l'intégrité du territoire du Québec en 1972, la solution la plus équitable consisterait à diviser les eaux selon les lignes d'équidistance, solution qui serait conforme au droit international et au droit constitutionnel canadien tout en répondant au vœu des provinces circonvoisines¹⁷⁹.

Le problème du partage de la mer territoriale ou du plateau continental tel que posé en droit canadien a déjà été analysé au regard du droit international. Les membres des Nations Unies ont inclus dans les Conventions sur le plateau continental¹⁸⁰ et sur la mer territoriale et la zone contiguë¹⁸¹ des dispositions prévoyant le partage de ces espaces maritimes dans le cas d'États dont les côtes sont adjacentes ou se font face. En ce qui concerne la mer territoriale, l'article 12 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë prévoit que :

Lorsque les côtes de deux États se font face ou sont limitrophes, aucun de ces États n'est en droit, à défaut d'accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des deux États.

Toutefois, cet article ne s'applique pas dans le cas où, « à raison de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales », la délimitation de la mer territoriale serait plus équitable si elle était effectuée par voie d'accord. L'article 6 de la Convention sur le plateau continental préconise également la négociation pour la délimitation du plateau entre États dont les côtes se font face ou sont adjacentes. À défaut d'entente, le partage sera établi en fonction des lignes d'équidistance, à moins que des circonstances spéciales ne justifient une autre délimitation.

La Convention de 1982 reprend intégralement la disposition concernant la délimitation de la mer territoriale entre deux États dont les côtes

179. *Rapport*, précité, note 90, p. 228.

180. *Convention*, précitée, note 35, art. 6.

181. *Convention*, précitée, note 10, art. 12.

sont adjacentes ou se font face¹⁸². En revanche, l'article 6 de la Convention sur le plateau continental se trouve modifié par l'article 83 de la Convention de 1982 qui élimine toute référence au principe des lignes d'équidistance dans la délimitation du plateau continental. L'article encourage d'ailleurs les Parties à en négocier le partage par accords bilatéraux, en vue d'aboutir à une solution équitable. Si les États ne peuvent parvenir à une entente dans un délai raisonnable, ils auront recours aux procédures prévues à la partie XV de la Convention de 1982, c'est-à-dire les procédures de règlement pacifique des différends.

Parce que les intérêts économiques en jeu sont plus importants que ceux qu'on trouve dans les eaux territoriales, la Cour internationale de Justice s'est prononcée plus souvent sur le mode de partage des plateaux continentaux. Il ressort des *Affaires du plateau continental de la Mer du Nord*¹⁸³, que l'application de la méthode des lignes d'équidistance aux eaux limitrophes est devenue un principe de droit coutumier par la pratique des États, contrairement aux plateaux continentaux. L'application de la méthode des lignes d'équidistance aux plateaux n'est pas obligatoire en raison des résultats inéquitables auxquels cela peut conduire¹⁸⁴.

La Cour déclare de plus que les lignes d'équidistance ne constituent qu'une seule parmi quatre solutions possibles au partage du plateau, dont les trois autres sont : le prolongement vers le large de la frontière terrestre entre les deux États limitrophes intéressés ; le tracé d'une ligne perpendiculaire à la côte à l'endroit où la frontière entre les deux territoires atteint la mer ; et le tracé d'une ligne perpendiculaire à la « direction générale » de la côte¹⁸⁵. Depuis les *Affaires de la Mer du Nord*, les États doivent tenter de régler leurs problèmes de délimitation des frontières maritimes par voie d'accords qui reposent sur des critères équitables et sur l'utilisation de méthodes pratiques susceptibles d'assurer des résultats équitables, comme en témoignent la rédaction de l'article 83 de la Convention de 1982, ainsi que plusieurs décisions ren-

182. *Convention de 1982*, précitée, note 10, art. 15.

183. C.I.J. Recueil 1969, p. 4. litige opposant les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne.

184. *Id.*, par. 85.

185. *Id.*, par. 51.

dues par la Cour internationale de Justice ou par la Cour permanente d'arbitrage¹⁸⁶.

Dans l'hypothèse où l'on juge que le golfe du Saint-Laurent forme des eaux intérieures canadiennes, le partage interprovincial de ce territoire maritime pourrait s'inspirer des principes de droit international et être effectué en utilisant les lignes d'équidistance à titre de principe coutumier. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le golfe constitue une partie du plateau continental canadien, le droit international préconise la négociation à partir de critères équitables tels que la position géographique, économique et historique de chacune des provinces. L'utilisation des méthodes de délimitation devrait être laissée à la discrétion des provinces pourvu qu'elles aient pour but d'assurer un résultat équitable. Rappelons enfin qu'en droit constitutionnel canadien, les modifications de frontières provinciales doivent être faites avec le consentement de chacune des provinces visées par ces modifications¹⁸⁷.

* * *

Contrairement aux eaux de la région de la baie d'Hudson qui sont des eaux intérieures canadiennes sous compétence fédérale, le statut des eaux formant le golfe du Saint-Laurent, tant au niveau international que constitutionnel, demeure ambigu. Seule une action fédérale efficace pourrait le clarifier. Pour légitimer la situation du golfe du Saint-Laurent devant la communauté internationale, le gouvernement d'Ottawa n'a d'autre possibilité que de continuer sa pratique actuelle: légiférer de façon continue pour consolider un titre historique qui, s'il n'est pas déjà établi, ne saurait tarder. À cet égard, le Parlement fédéral a déposé en 1986 un projet de loi sur l'application extracôtière des lois fédérales et provinciales¹⁸⁸.

186. Voir l'*Affaire du plateau continental (Tunisie/Libye)*, précité, note 46, p. 18; *The United Kingdom-France Continental Shelf Arbitration* (1978) 72 A.J.I.L. 95; *Affaire du golfe du Maine (Canada/États-Unis)*, C.I.J. 1984, p. 246; voir D. PHARAND, « Delimitation of Maritime Boundaries: Continental Shelf and Exclusive Economic Zone, in Light of The Gulf of Maine Case, Canada v. U.S.A. (1984) » (1985) 16 R.G.D. 363-386.

187. *Loi constitutionnelle de 1871*, précitée, note 113, art. 3.

188. Projet de loi C-104, 1^{re} Session, 33^e Législature, 33-34-35 Elizabeth II, 1984-85-86; ce projet de loi n'a pu être adopté en première lecture. Toutefois, le gouvernement fédéral a déposé une version modifiée de ce projet de loi, lequel a été adopté en 1^{re} lecture: 2^e session, 34^e législature, 38 Eliz. II (1989), Projet de loi C-39.

Si le Parlement parvient à faire adopter ce projet de loi, les lois canadiennes pourront être appliquées aux eaux intérieures et à la mer territoriale au sens de la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*¹⁸⁹, ainsi qu'aux « zones extracôtières » à être déterminées par règlement, par le gouverneur général en conseil. Le projet de loi prévoit de plus qu'un certificat « présenté dans des procédures comme délivré sous l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et attestant qu'un lieu se trouvait à un moment donné [...] dans les limites des eaux intérieures ou de la mer territoriale, constitue une preuve irréfutable de son contenu »¹⁹⁰.

La disposition ajoute qu'il n'est pas besoin de prouver l'authenticité de la signature ou la qualité officielle du signataire pour rendre le certificat recevable en preuve. Un tel projet de loi, s'il était adopté, consacrerait la souveraineté canadienne sur les zones maritimes telles que le golfe du Saint-Laurent sans qu'il ne soit même besoin de tracer des lignes de base droites, comme plusieurs encouragent le gouvernement à le faire¹⁹¹. Le projet de loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes aurait le mérite de combler le vide juridique qui existait jusqu'à maintenant dans ces zones maritimes, en tout cas au regard du droit international.

Malgré l'incertitude qui persiste en droit interne et la décision rendue dans *La Reine c. Paul Pezwick et le juge Mercier*¹⁹², le Parlement fédéral souhaite continuer d'appliquer ses lois sur les territoires extracôtières en vertu des compétences énoncées à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou en vertu de la compétence résiduelle prévue dans son préambule. La Cour suprême du Canada a reconnu la validité de l'application de la *Loi sur l'immersion des déchets en mer*¹⁹³, dans les eaux intérieures au large de la Colombie-Britannique. En effet, la prévention de la pollution dans les eaux intérieures canadiennes peut être rattachée à la théorie de l'intérêt national et justifier l'exercice de la compétence que possède le Parlement du Canada en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement¹⁹⁴.

189. L.R.C. 1985, c. T-8.

190. *Id.*, art. 5 et 6.

191. Voir MORRISSETTE, *loc. cit. supra*, note 127, p. 273; voir *La Reine c. Paul Pezwick et le juge Mercier*, précité, note 120, p. 790: « Il en résulte qu'une délimitation territoriale de cette nature doit être établie au moyen d'une législation. »

192. *Ibid.*

193. L.R.C. 1985, c. O-2.

194. *La Reine c. Crown Zellerbach Canada Ltd.* [1988] 1 R.C.S. 401.

À défaut d'une législation expresse à cet effet, la question qui devrait être posée à la Cour suprême consiste à savoir si les eaux du golfe du Saint-Laurent sont dans leur ensemble des eaux intérieures canadiennes sur lesquelles le Parlement fédéral peut exercer ses compétences ou sur lesquelles il jouit d'un titre de propriété. À cette occasion, la Cour pourrait également se prononcer sur le caractère « fédéral » ou « provincial » des eaux du golfe. La décision de la Cour inciterait peut-être les gouvernements fédéral et provinciaux à négocier un partage équitable des eaux et du sous-sol entre les provinces circonvoisines.

* * *

La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales

PIERRE RATELLE *

Cette étude a pour dessein d'exposer dans quelle mesure le droit international et le droit canadien autorisent ou limitent la représentation du Québec dans les organisations et conférences internationales. Par ailleurs, toute tentative de traiter de questions de cet ordre exige un effort de clarification de la terminologie utilisée. En effet, les notions juridiques de *capacité internationale* et de *représentation* revêtent diverses acceptions. Dans le cadre de cette étude, la capacité de représentation internationale est définie comme étant le pouvoir effectif ou virtuel d'un État de poser des actes produisant des effets de droit, par divers modes de présence au sein de conférences internationales ou auprès des organisations internationales et de leurs organes.

Certes, la pratique montre que le Québec a fait preuve d'une activité importante de représentation en territoire étranger par l'établissement d'agences et de délégations. Dès 1961, la Délégation générale du Québec à Paris était inaugurée. Cela ne constituait pas un précédent puisque vers la fin du XIX^e siècle le Québec avait un « agent général » à Paris en la personne de M. H. Fabre, qui fut mandaté pour « toutes les négociations qui ressortissent aux attributions du gouvernement », c'est-à-dire, à l'époque, encourager l'immigration et stimuler les relations commerciales. Aujourd'hui, le Québec compte une trentaine de délégations générales et de bureaux

* LL.B. (Laval), D.E.A. de droit international économique (Paris I), D.E.A. de droit international (Paris II), membre du Barreau du Québec, chargé de cours au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.