

Henri Dorion

Les frontières du Québec : l'état de la question

La transcription intégrale du témoignage de Henri Dorion se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nos 6 et 7, 17 et 22 octobre 1991

Introduction

Invité à titre d'«expert» à présenter l'état de la question des frontières du Québec, par la direction de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, que je remercie de l'honneur qu'ainsi elle me fait, je me permettrai de commencer par limiter la notion d'expert en autant qu'elle me concerne. J'ai effectivement poursuivi et dirigé des recherches et des études sur les frontières en général et plus particulièrement sur celles du Québec, d'abord dans le cadre d'une thèse - dont je me permets de rappeler qu'il y a de cela 28 ans - mais aussi et surtout dans le cadre de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec qui, de 1966 à 1972, a remis plusieurs rapports au gouvernement du Québec sur les différents mandats qui lui ont été confiés, portant spécifiquement sur les frontières du Québec, mais aussi sur certains autres problèmes territoriaux.

Cette commission avait un quadruple mandat: celui de colliger la documentation existante sur les différents problèmes de frontière; celui de faire ou de faire faire les études sur les points qui méritaient éclaircissements, par des spécialistes, non seulement juristes mais de plusieurs autres disciplines également; troisièmement, il était demandé à la commission de recueillir des opinions de la population en général, de spécialistes, de différents groupes de la société, par des mémoires qui ont été présentés à la commission; enfin, le quatrième élément du mandat général était de faire rapport sur chacun des huit mandats spécifiques qui lui ont été confiés et de formuler des recommandations au gouvernement.

Le mandat a été rempli dans un espace d'environ six ans. Durant cette période, une série de rapports comprenant 64 volumes a été remis au gouvernement. L'ensemble était articulé de façon à répondre aux quatre volets du mandat et réparti en huit tranches correspondant aux huit sujets qui découlaient du mandat et qui constituaient huit problèmes ou types de problèmes territoriaux qui composaient ce que l'on pouvait appeler la «problématique territoriale du Québec».

Ces huit mandats étaient consécutivement, dans l'ordre où ils ont été présentés au gouvernement:

1. la question du territoire de la Capitale nationale canadienne autour d'Ottawa, côté québécois;
2. la frontière Québec-Ontario qui, à l'époque, posait des problèmes non résolus;
3. la fameuse question du Labrador qui, on le sait, a été soumise à la commission à l'occasion de la signature de l'entente au sujet du harnachement du fleuve Hamilton;
4. un quatrième rapport a été consacré au domaine indien, c'est-à-dire aux droits territoriaux des autochtones du Québec;

5. un cinquième rapport a porté sur les frontières septentrionales du Québec, problème qui persiste encore dans une conjoncture pour ainsi dire «amplifiée»;
6. un sixième rapport a touché les frontières méridionales du Québec avec le Nouveau-Brunswick et les États-Unis, où il ne pose que des problèmes fort mineurs;
7. un septième - et c'est là un problème territorial qui existe encore dans sa totalité aujourd'hui - celui du statut et/ou du partage du golfe du Saint-Laurent;
8. un huitième mandat avait été donné également à la Commission sur la question des droits territoriaux fédéraux sur lesquels également des études, partielles cependant, ont été faites.

Voilà en gros le mandat qui avait été confié à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire en 1966.

Lorsqu'on m'a demandé de venir exposer devant cette Commission les éléments les plus significatifs de la problématique territoriale du Québec, ayant en tête les questions qu'on peut se poser advenant l'accès à la souveraineté du Québec, ce fut pour moi l'occasion de mesurer la distance parcourue dans la solution des différents problèmes qui, il y a maintenant une vingtaine d'années, avaient été soulevés, étudiés et sur lesquels des recommandations ou des considérations ont été faites au gouvernement du Québec.

Certains problèmes ont changé, sinon de nature, du moins quant au contexte dans lequel ils se posent, comme c'est le cas pour la question des droits autochtones. Des solutions partielles ont été apportées à certains problèmes qui avaient été soulevés à l'époque. D'autres enfin, après une vingtaine d'années, sont exactement au même point où ils étaient au moment des travaux de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire.

Les trois points qui seront traités dans ce témoignage sont assurément d'importance égale, mais seront l'objet de développements inégaux, vu l'angle sous lequel la plupart de mes travaux antérieurs ont été conduits, un angle plus globalement géopolitique que strictement juridique. Mon propos comprendra trois parties:

1. quelques réflexions préliminaires porteront sur le cadre constitutionnel canadien quant au statut des frontières du Québec;
2. deuxièmement, c'est là-dessus que j'insisterai davantage parce que je crois que c'est là que réside la raison principale de ma contribution aux travaux de la Commission, je présenterai l'état actuel des frontières du Québec. Toutes les frontières du Québec, sans exception, connaissent des problèmes. Ils sont cependant de nature et d'importance très variables;

3. enfin, j'aborderai, mais sans m'étendre, parce que je crois que d'autres personnes le feront plus en détail, les impacts d'un changement de statut politique sur les frontières du Québec.

1. Réflexions préliminaires par référence au cadre constitutionnel

Avant d'aborder ces trois points, il convient de reconnaître que certains aspects de la vie politique d'un État, telles ses relations avec ses voisins, sont souvent abordés et traités en relation directe ou incidente avec la question des frontières. Effectivement, ces problèmes sont reliés. Mais les propos qui suivent seront essentiellement polarisés sur la question elle-même des frontières, leur statut, l'état de leur délimitation et de leur démarcation.

Ainsi, je ne traiterai pas de la constitutionnalité de la déclaration de souveraineté du Québec. C'est une question qui est effectivement liée à bien des égards à celle des frontières, mais qui est d'essence, de nature complètement différente. C'est une question aussi délicate qu'importante dont on mesure la complexité à la vue de ces déclarations de souveraineté à la chaîne sur la surface du globe sur lesquelles les juristes nationaux se penchent encore à savoir si, nonobstant les reconnaissances successives de ces déclarations de souveraineté et même d'indépendance par des membres de plus en plus nombreux de la communauté internationale, elles sont constitutionnelles ou non. Nul n'ignore que c'est le cas, par exemple, de toutes les républiques de l'ex-Union soviétique.

Les frontières internes du Québec sont aussi, d'une certaine manière, reliées au statut actuel et éventuel du Québec et constituent aussi une question importante, comme c'est le cas, par exemple, des frontières internes entre le Nouveau-Québec et le reste du territoire québécois, notamment par rapport aux droits territoriaux des autochtones du Nord du Québec et, de l'avis de certaines personnes, aux frontières externes elles-mêmes du Québec. De temps à autre, on entend ou on lit des opinions scientifiques ou autres - et souvent plus "autres" que scientifiques - sur cette relation qui peut exister entre le statut du Nouveau-Québec et l'éventuelle souveraineté du Québec, en faisant intervenir le lien, réel mais qu'il reste à définir, entre les territoires nordiques du Québec et les communautés autochtones qui y vivent.

À cet égard, il y a lieu de se référer au principe bien connu en droit international, également reconnu d'ailleurs par les instances de droit constitutionnel, principe que l'on appelle l'*uti possidetis*, à savoir que lors d'un changement de statut d'un territoire, ce changement n'affecte nullement, sauf à travers des problèmes d'autre nature, les frontières de l'État en question. En conséquence, les questions reliées au Nouveau-Québec, aux populations qui s'y trouvent, aux revendications territoriales qui peuvent lier l'un et l'autre, sont des questions différentes de celles des frontières actuelles et éventuelles du Québec. Je n'aborderai donc pas cette question directement.

Enfin, il y a aussi la question des zones maritimes. Très souvent, lorsqu'on utilise l'expression «zone maritime», on se réfère à la mer territoriale, à cette prolongation des territoires nationaux du côté de la mer internationale. Je ne traiterai qu'indirectement cette question pour la bonne raison, nonobstant ce qu'on entend souvent là-dessus, que la question ne se pose pas dans l'état actuel des choses. Et pourquoi? Parce que, et je lance le mot même si on l'emploie rarement, c'est que le Québec est un État géographiquement «enclavé». Il ne faut jamais oublier que le Québec est un territoire qui n'a, actuellement, nulle part de contact avec un territoire international.

Le seul fait, par exemple, de dire que les Territoires du Nord-Ouest ont une frontière commune avec le Labrador terre-neuvien - situation qui en surprend plusieurs - traduit bien le fait que le territoire du Québec, du côté de la péninsule Québec-Labrador, est totalement coupé des espaces internationaux. Là où, par ailleurs, le Québec pourrait avoir un contact avec des espaces internationaux, c'est à travers le golfe du Saint-Laurent. La question se pose d'abord de savoir si le golfe du Saint-Laurent considéré comme canadien est un territoire fédéral ou un territoire interprovincial, c'est-à-dire partagé entre les provinces riveraines. Quelle que soit la réponse à cette question, le golfe du Saint-Laurent formerait écran entre le territoire du Québec et la mer internationale.

La seule manière, pour le Québec, d'avoir un accès à la mer internationale, serait de considérer le golfe du Saint-Laurent comme haute mer. Et encore, la mer territoriale canadienne serait-elle canadienne ou québécoise, territoire fédéral ou provincial? Or, la plupart des études des juristes (je dis bien la plupart: il n'y a pas unanimité), concluent à un statut national, c'est-à-dire canadien, du golfe du Saint-Laurent. C'est dans ce contexte hypothétique seulement que se pose la question de la délimitation de la zone maritime du Québec, actuellement ou surtout dans l'hypothèse d'un Québec souverain.

Une dernière question peut se poser, celle de la question de la discontinuité géographique qu'imposerait pour ainsi dire au Canada le fait d'un Québec qui se retirerait de la Confédération canadienne. Il s'agit d'une question qui n'est pas juridique en soi, qui n'est que géopolitique. On ne devrait d'ailleurs pas dire qui n'est «que» géopolitique parce qu'à cet égard, la géopolitique prime le droit. C'est une question qui a trouvé réponse dans bien des exemples qui ponctuent la carte du monde, comme d'ailleurs celle du Canada et même du Québec. Il existe un terme utilisé en géopolitique pour ce genre de situation: c'est le «périclave», c'est-à-dire cette portion de territoire qu'on ne peut pas atteindre autrement qu'en passant par le territoire étranger. Cela existe au Québec: la réserve d'Akwesasne (Saint-Régis) est un territoire qu'on ne peut pas atteindre sans passer par les États-Unis. Une telle situation peut exister à des échelles variables, bien sûr, mais elle ne constitue pas en soi un problème juridique. C'est un problème auquel on peut apporter des solutions juridiques mais surtout, géographiques ou géopolitiques (ententes relatives au droit de passage par exemple).

Une première question se pose par rapport au statut des frontières du Québec dans le cadre constitutionnel canadien. Elle a trait à leur modification ou plutôt à leur «modifiabilité». La

réponse à cette question est aussi claire que courte. C'est qu'il existe des textes constitutionnels qui établissent clairement que tout changement au territoire d'une province, qu'il s'agisse d'augmentation, de diminution, de compensation territoriale, exige que cette loi soit confirmée par le Parlement du Canada avec le consentement des législatures des provinces concernées.

Cette règle constitutionnelle énoncée dans l'article 3 de l'*Acte de 1871* a d'ailleurs été reconfirmée par la *Loi constitutionnelle de 1982*, lorsque, dans l'article 43, il est mentionné que toutes les dispositions de la Constitution canadienne, qui sont applicables à certaines provinces seulement, ne peuvent être, dans des termes analogues à ceux de l'*Acte de 1871*, modifiées que par une proclamation du gouverneur général autorisé par les Chambres, le Sénat, la Chambre des communes, de même que l'Assemblée législative de chacune des provinces concernées. On se réfère, à cet égard, dans la loi de 1982, nommément aux frontières interprovinciales.

On pourrait discuter à savoir si cette référence exclut les frontières provinciales qui ne sont pas interprovinciales. Il y en a de deux types: celles entre les frontières et les territoires; celles entre une province ou un territoire, d'une part, et le pays étranger voisin que sont les États-Unis, d'autre part. L'interprétation qu'on en donne, c'est la même que celle qui s'inférait de l'*Acte de 1871*, à l'effet qu'aucune modification ne peut être apportée aux frontières d'une province sans le consentement explicite de cette province. Il s'agit d'ailleurs d'une règle qui n'a été mise en doute par aucun raisonnement juridique valable.

Certaines autres lois peuvent ou ont pu affecter, de différentes manières, les frontières du Québec. Sauf exception - je le dis par prudence parce que je n'ai pas trouvé de loi qui, directement, changeait ce que l'on vient de dire en se référant aux actes de 1871 et 1982 - certaines lois, cependant, ont peut-être pu modifier, surtout à travers l'interprétation qu'on peut en donner, certaines données relatives aux frontières. Par exemple, il existe une loi du Québec, malheureusement peut-être, qui, en 1946, reconnaissait explicitement dans son annexe (et l'on sait que l'annexe d'une loi est considérée en faire partie intégrante) que la frontière entre Québec et Terre-Neuve est bien située à la ligne de partage des eaux, c'est-à-dire là où le jugement du Conseil privé l'a localisée en 1927. De tels exemples, on pourrait en donner plusieurs; mais ce serait peut-être aller dans un détail qui ne sert pas le présent propos puisqu'il convient surtout de donner les conclusions des études juridiques, géopolitiques ou politiques qui ont été faites à partir des différents instruments légaux qui existent, lois, décrets et autres documents. Mais il reste que l'étude des lois qui ont affecté les frontières du Québec ne change absolument pas ce principe de base auquel on s'est déjà référé quant au nécessaire consentement des provinces, par leur législature, pour un changement quelconque de leurs frontières.

Cela dit, quelle est la problématique actuelle des frontières du Québec? Avant de faire, à cet égard, le tour du Québec dans le sens des aiguilles d'une montre, de façon à en décrire le statut actuel assez systématiquement, il importe de donner quelques indications quant à la terminologie utilisée, qui est une terminologie consacrée en droit international des frontières.

2. *Quelques précisions terminologiques*

Il est d'abord essentiel de faire cette distinction fondamentale entre la **délimitation** et la **démarcation** des frontières. Certaines des frontières du Québec sont délimitées, d'autres ne le sont pas. Certaines des frontières du Québec sont démarquées, d'autres ne le sont pas. Certaines frontières sont délimitées mais non démarquées. Certaines frontières sont délimitées et démarquées.

La délimitation, en deux mots, c'est un acte qui établit le principe de la localisation de la frontière, par exemple, lorsqu'une loi, un jugement d'arbitrage, une convention ou un traité entre deux parties établit que la frontière entre les deux États concernés suivra, par exemple, le milieu du chenal d'une rivière ou une ligne géométrique ou géodésique. Ce genre de définition, c'est ce qu'on appelle la délimitation de la frontière.

La délimitation de la frontière est totalement différente de la démarcation qui, elle, est une opération physique qui consiste à traduire sur le terrain, poteaux en terre ou par bornes inter-visibles quand on est dans des milieux liquides, où se trouve la frontière d'après le principe établi par la délimitation.

Délimiter une frontière et la démarquer, voilà donc deux opérations complètement différentes et l'histoire des frontières du monde nous montre bien que l'écart entre les deux peut être énorme. Prenons des exemples concrets. La frontière du Québec avait été établie en 1763 par référence à la rivière Saint-Jean. Une chose est de dire que la frontière sera la rivière Saint-Jean; autre chose est de savoir si ce sera le milieu de la rivière ou une des deux rives; autre chose, même, sera de savoir quelle est la «bonne» rivière Saint-Jean quand il y en a trois de ce nom dans la même région. On sait que la frontière du Labrador n'est pas avare de tels écarts puisque les savants juges, en 1927, ont, par exemple, établi que la frontière du Labrador était essentiellement délimitée par la ligne de partage des eaux; or, une étude géographique du milieu nous montre que, dans bien des régions, les eaux ne se partagent ni de façon claire, ni de manière stable. C'est donc quelquefois la quadrature du cercle. Sans entrer dans les détails, il importe cependant de faire la distinction entre l'état de la délimitation des frontières du Québec et l'état de leur démarcation. L'écart est effectivement très grand entre les deux, nous le verrons, en passant rapidement chacun des grands segments de frontière du Québec.

Une autre distinction importante tient à la **reconnaissance** d'une frontière. Une frontière délimitée, qu'elle soit démarquée ou pas, peut-être reconnue ou pas. Une frontière non reconnue est une frontière que l'on peut considérer comme litigieuse. Cette distinction entre frontière reconnue et frontière non reconnue peut donner l'impression d'être très claire et très simple. Dans les faits, malheureusement, cette distinction ne l'est pas toujours et bien malin celui qui peut dire si le Québec a reconnu ou non la frontière du Labrador. À la lecture de tout ce qui a été écrit sur la frontière du Labrador depuis le jugement de 1927 et sur les attitudes des gouvernements successifs du Québec, il est bien difficile de conclure si les reconnaissances par le Québec de la frontière du Labrador de 1927, qui sont nombreuses, sont contrebalancées ou

non par les déclarations de non-reconnaissance, qui sont sans doute aussi nombreuses. Il n'est donc pas toujours facile de savoir si une frontière est litigieuse ou ne l'est pas.

Sur la base et au-delà des distinctions entre délimitation et démarcation et entre frontières reconnues et frontières non reconnues, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de révision des frontières. On considère souvent que les frontières sont éternelles. Il n'existe pas de frontières éternelles et, à n'importe quel moment de l'histoire politique des États, qu'ils soient en situation de guerre ou pas, leurs frontières peuvent être remises en question. L'exemple européen en est un douloureux rappel. Or, même dans un État stable, qui vit des relations harmonieuses avec ses voisins, les révisions et, le cas échéant, des rectifications de frontières sont fréquentes. Si on faisait le relevé de toutes les révisions et rectifications de frontières qui ont eu lieu en Europe occidentale, une des régions les plus stables du monde depuis près d'un demi-siècle, la liste serait très longue. Et, effectivement, autour du Québec aussi, on peut faire le relevé des cas frontaliers qui mériteraient révision. Certains de ces cas sont tout à fait mineurs, comme le long de la frontière Québec-Ontario. D'autres sont beaucoup plus importants, comme celui de la frontière du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, c'est-à-dire le long du rivage de la baie James, de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava.

Ajoutons enfin qu'au-delà des quelques distinctions qu'il paraissait important de faire avant de dresser le constat de la situation frontalière du Québec, il est utile d'en évoquer une dernière, qui est de nature différente. C'est que, dans le jargon «limologique» - c'est le mot qu'ont inventé les scientifiques pour désigner l'étude des frontières -, on fait une distinction entre «problème de frontière» et «problème frontalier». Un problème de frontière, c'est celui que pose le fait qu'une frontière n'est pas délimitée, n'est pas démarquée, est litigieuse ou est remise en question. C'est là un véritable problème de frontière. Quand on parle de «problème frontalier», c'est qu'une frontière étant reconnue comme telle par les deux parties peut quand même poser des problèmes: des problèmes de transit, des problèmes d'accès au territoire, des problèmes d'aménagement du territoire, de contrôle hydrologique des cours d'eau en position frontalière, etc.; ce sont des problèmes frontaliers. Et il en existe également autour du Québec.

Faisons donc très rapidement le tour du Québec, dans le sens des aiguilles d'une montre, et regardons quel est le statut des frontières qu'a le Québec avec ses quelques voisins: le Nouveau-Brunswick, les États-Unis, l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest, Terre-Neuve et peut-être le Canada, puisque le gouvernement fédéral estime que le golfe du Saint-Laurent est territoire fédéral.

3. La frontière Québec-Nouveau-Brunswick

Première frontière: celle entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. C'est une frontière assez complexe, mais qui a l'avantage d'être démarquée d'un bout à l'autre. C'est, pour une bonne partie de sa position terrestre, une frontière géométrique qui est démarquée sur le terrain, c'est-à-dire que les bornes sont en place et non contestées. Donc, il n'y a là aucun problème. À l'extrémité est, cependant, la frontière suit le milieu ou le thalweg - en fait, ce sont deux choses différentes, le thalweg, étant constitué par une ligne qui relie les points les plus profonds de la rivière - de deux rivières: la rivière Patapédia et la rivière Ristigouche. La première n'offre pas de problèmes. La deuxième a cependant soulevé des questions qui ont été résolues lors de la délimitation définitive de la frontière. Plusieurs îles, et elles sont très nombreuses, faisaient problème dans la partie basse de la rivière Ristigouche à cause de l'ambiguïté des termes de la délimitation (milieu ou thalweg). Ces îles n'avaient pas, pour la plupart, de valeur économique importante. De toute façon, on a réglé le problème de la délimitation du milieu ou du thalweg de la rivière en évitant de le poser, c'est-à-dire qu'on a décidé que les îles seraient du côté du Nouveau-Brunswick. Et la ligne a été établie entre les îles et le rivage du côté du Québec.

Le seul problème qui pourrait éventuellement se poser, et qui effectivement se pose, résulte du fait que les lits des rivières, pas plus que les frontières, ne sont éternels. Ils changent au gré de l'évolution hydrologique (débit), hydrographique (réseau) et géomorphologique des rives et des espaces riverains. À ce genre de situation s'appliquent les règles reconnues quant à ce qu'on appelle en droit civil l'«accrétion», à savoir que la frontière suit les changements progressifs et continus des lignes géomorphologiques mais non les changements brusques impliquant des espaces relativement importants. Mais dans le cas de la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, c'est là un problème mineur.

La frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, après avoir suivi la rivière Ristigouche, se prolonge dans la baie des Chaleurs par une ligne d'équidistance entre les deux rives et se termine là où le territoire liquide des deux provinces se termine: le problème est qu'on ne sait pas exactement où se trouve ce point de trijonction à cause du fait que le statut du golfe du Saint-Laurent n'a fait l'objet ni d'une décision, ni d'une entente qui permettrait d'établir où, du côté est, aboutit la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. Celle-ci est donc démarquée et définie, mais on ne sait pas jusqu'où elle va.

4. La frontière Québec-États-Unis

La frontière entre le Québec et les États-Unis est une frontière partout délimitée, partout démarquée, qui n'est pas susceptible de révision. C'est une frontière de contact et non pas une frontière de séparation. Il y a une infinité de routes qui la traversent. Les seuls problèmes qui y existent sont des problèmes frontaliers du fait des «périclaves», c'est-à-dire les portions de territoire que du Canada on ne peut atteindre qu'en passant par les États-Unis ou que des États-Unis on ne peut atteindre qu'en passant par le Canada. Ce sont des problèmes mineurs qui ne

demandent pas révision de frontière mais simplement entente, et quelquefois entente locale, comme c'est le cas des «line-houses», c'est-à-dire des édifices construits directement sur la ligne frontière qui les traverse. Il y a là plutôt matière à folklore qu'à différend.

5. *La frontière Québec-Ontario*

Lorsque la frontière canado-américaine atteint le Saint-Laurent, là commence la frontière, dans sa partie sud, entre le Québec et l'Ontario. Vue dans son ensemble, la frontière entre le Québec et l'Ontario est une frontière complexe qui comprend cinq secteurs, chacun offrant des problèmes différents, bien que d'importance très inégale. Le lac Saint-François et le fleuve Saint-Laurent forment frontière entre le Québec et l'Ontario: le Québec au sud, l'Ontario au nord. La frontière avait été établie par des textes relativement anciens, soit le long du thalweg, soit au milieu de la rivière. Tout en faisant grâce des détails, il y a lieu de rappeler que plusieurs îles dans le Saint-Laurent (plus ou moins 18) faisaient litige entre le Québec et l'Ontario. La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire a proposé des solutions, qui ont été étudiées par des commissions mixtes de démarcation, et ont amené les deux provinces à s'entendre sur une solution technique par la voie d'une entente administrative. Celle-ci suivait grosso modo les recommandations de la commission, ce qui implique un échange de territoires, convenu de part et d'autre, de telle sorte qu'il n'y a plus de problèmes de frontière à proprement parler. Cependant, cette entente administrative n'a pas été «constitutionnalisée», c'est-à-dire que ses termes ne se retrouvent pas comme tels dans une loi les consacrant. La loi ratifiant la démarcation de la frontière selon cette entente n'a pas non plus été adoptée. Il s'agit donc moins d'une question à résoudre que d'une solution à consacrer.

La frontière entre le Québec et l'Ontario suit ensuite des lignes droites dans la région de Vaudreuil-Soulanges, la rivière des Outaouais jusqu'au lac Témiscamingue et de là, par une ligne droite, méridienne, se dirige vers le nord jusqu'à la baie James. Ces différents segments n'offrent aucun problème particulier, sauf des problèmes frontaliers ou de démarcation extrêmement mineurs.

Ce qu'il est important de mentionner cependant - parce que, ici on rejoint une quatrième frontière du Québec, celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest - c'est que le point de trijonction entre le Québec, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest, n'est pas situé dans la baie-James, comme on pourrait le penser, mais bien située sur le littoral lui-même parce que telle est la définition de la frontière entre le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, à savoir la «ligne de rivage».

6. *La frontière Québec-Territoires-du-Nord-Ouest*

Voici un des problèmes majeurs de la délimitation du territoire québécois. Il n'y a pas lieu de refaire la chronologie des événements qui ont abouti à la délimitation du territoire du Nouveau-Québec créé lors de l'augmentation territoriale du Québec en 1912 à partir de la moitié de la péninsule, jusqu'où allait alors le territoire du Québec jusqu'en 1898. Le territoire du Québec, en 1912, a été augmenté en englobant le territoire dit jusqu'alors de l'Ungava, pour former le Nouveau-Québec, mais à cette importante différence près que la frontière fut alors fixée au rivage, en laissant en dehors du Québec les îles du large et des îles en position littorale.

Cette délimitation a posé deux problèmes très différents. La question est d'abord de savoir où est la «ligne du rivage». Mais avant d'y venir, mentionnons que la décision de fixer la frontière au rivage pose une question d'ordre géopolitique, qui est de connaître les motifs qui ont amené les autorités à placer la frontière du Québec sur le rivage lui-même plutôt que dans les baies James et d'Hudson. Il y a lieu de se poser la question parce que, à bien des égards et sauf le respect dû aux législateurs de l'époque, c'est une frontière que l'on qualifie d'absurde.

Quand on regarde la carte du monde, l'on réalise que le Canada peut se glorifier d'être un des seuls pays au monde à avoir adopté une telle frontière. Dans la plupart des classifications formelles de frontières par les juristes et les spécialistes, on se réfère à la ligne de partage des eaux, à la ligne de crête, au rivage, à des lignes géométriques, à des segments, etc. Jamais on ne se réfère, pour délimiter le territoire d'un État à une frontière établie sur un littoral, d'un autre territoire qui est en face, de l'autre côté de la masse maritime. Cela n'existe nulle part ailleurs. Nous avons la triste particularité d'être les seuls à souffrir de cette originalité.

Si on se réfère aux débats de la Chambre qui ont eu lieu au moment où il s'agissait d'adopter cette extension des frontières des provinces, les raisons qui ont amené les gouvernements à adopter cette frontière sont partiellement obscures. L'un des motifs évoqués tenait à des raisons dites stratégiques. Étant donné que, du côté de la Colombie-Britannique et du côté de Terre-Neuve, les îles littorales, elles, font partie des provinces concernées, alors qu'on est là du côté de la haute mer et qu'en conséquence on pourrait penser stratégie, on se demande ce que vient faire cet argument lorsqu'il s'agit d'un territoire intérieur à partager entre une province et un territoire. Certains historiens sont restés songeurs là-dessus. Le Québec avait-il alors besoin d'être défendu? Ou au contraire, le Québec représentait-il une menace potentielle?

L'autre raison qui a alors été invoquée, c'est la difficulté de dénombrer les îles. Les parlementaires avaient totalement raison d'évoquer cette difficulté, puisqu'elles sont innombrables et peut-être indénombrables. Plusieurs milliers d'îles sertiennent le pourtour du Québec. Cependant, ni la coutume internationale, ni le droit international, ni d'ailleurs les lois constitutionnelles de bien des États du monde, ne se posent la question de faire le dénombrement d'îles qu'il s'agit d'attribuer à un État ou à un autre quand il s'agit de tirer une ligne divisoire dans une masse maritime. Il y a une expression juridique très souvent utilisée «et les îles adjacentes» qui à cet égard est tout à fait praticable et satisfaisante. Ce n'est pas un texte très

long à insérer dans une loi et cela a l'avantage de régler le problème en évitant de le poser. Cette raison n'était donc qu'un prétexte.

Les deux «raisons» invoquées pour délimiter le territoire du Québec à la rive sont d'ailleurs arrivées tardivement dans les discussions. Il est intéressant de rappeler que, lors des discussions parlementaires, le premier ministre du Canada lui-même, Wilfrid Laurier, estimait que, de toutes les lignes que l'on peut prendre pour frontière, *la plus pratique et la plus expéditive dans l'intérêt de tous les intéressés, c'était d'annexer les territoires respectifs aux provinces du Manitoba, Ontario et Québec de manière à ce qu'ils fussent pourvus des organismes municipaux et provinciaux requis à mesure que la population s'y porterait.* Et il ajoutait: *Puisque les territoires qui nous restent ne sont pas susceptibles d'être convertis en province, nous devons donc les placer sous la surveillance et la juridiction de celles des provinces auxquelles leur situation géographique les attache.*

Suivirent des échanges qui se référèrent aux deux arguments que l'on vient de mentionner pour finalement établir la frontière à la rive. Cela est d'autant plus étonnant que, lorsque le territoire de l'Ungava, qui disparaissait en 1912 pour devenir le territoire du Nouveau-Québec, faisait antérieurement partie des Territoires du Nord-Ouest (Keewatin), les îles littorales faisaient alors partie de ce territoire de l'Ungava et, qu'à partir du moment où ce territoire devenait québécois, ces îles en furent soustraites.

Une fois la loi de 1912 adoptée, la frontière s'est trouvée à être établie à la rive. Or, quelle est la rive? On sait qu'au nord du Québec, se balancent les marées les plus importantes au monde, des marées qui peuvent atteindre jusqu'à 60 pieds de dénivellation verticale (dans la Baie-aux-Feuilles, par exemple), ce qui veut dire des changements horizontaux de plusieurs kilomètres et même qui dépassent souvent la dizaine de kilomètres. Cela fait qu'à marée basse, un très grand nombre d'îles, y compris des îles qui ont plusieurs centaines de kilomètres carrés, se trouvent rattachées à la côte alors qu'elles sont entourées d'eau à marée haute, si bien que des centaines d'îles représentant des centaines de kilomètres carrés seraient rattachées au Québec si la frontière est à la ligne des basses eaux, mais rattachées aux Territoires du Nord-Ouest si la ligne frontière est à la limite des hautes eaux. C'était la question qui se posait. Elle se posait encore lorsque la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire a étudié le problème. Paradoxalement, pendant plusieurs décennies, le Québec avait eu comme position de préconiser comme frontière la limite des hautes eaux, pour des raisons encore obscures. Mais quoi qu'il en soit, il y a finalement eu entente entre les parties - Québec, Territoires du Nord-Ouest, autorités fédérales - de façon à reconnaître que la ligne frontière du Québec, au Nord et au Nord-Ouest c'est la ligne des basses eaux.

Cette solution a été reconnue par un échange de correspondance à différents niveaux ministériels et sous-ministériels. Il n'y a pas de loi constitutionnelle qui le consacre, cependant. Mais d'une certaine manière, on peut considérer qu'il y a eu une certaine consécration juridique du fait que la Convention de la Baie-James, tant dans les textes qui se réfèrent au régime foncier que dans ceux qui se réfèrent à la sélection des terres, se trouve à reconnaître qu'il y a entente à l'effet

que le territoire est défini par référence à la ligne des basses eaux. Ceci veut dire que toutes les îles que l'on appelle les îles d'estran, c'est-à-dire des îles qui, à marée basse, sont rattachées au continent, font partie du territoire du Québec.

Ceci, pour le moment, n'a pas été contesté par le gouvernement fédéral canadien puisque, justement, il était partie à la convention et à la loi. Cependant, le long du territoire québécois, des milliers d'îles sertissent le territoire continental de telle sorte que se pose cependant le problème d'appliquer dans le détail cette délimitation de la frontière, telle qu'interprétée par la Convention de la Baie-James. En effet, un très grand nombre d'îles se retrouvent dans les baies, dans les anses, dans les estuaires de rivières. Jusqu'où vers l'intérieur, dans ses innombrables infractuosités du littoral la ligne de basse mer remonte-t-elle? En face de Kuujuaq situé à plusieurs dizaines de kilomètres en amont de l'embouchure de la rivière Koksoak dans la baie d'Ungava, il y a des îles. Lorsque des questions criminelles se posaient dans cette île, on se référait aux officiers de la Gendarmerie royale parce qu'on s'estimait être dans les Territoires du Nord-Ouest qui relevaient donc de Yellowknife à quelques milliers de kilomètres à l'ouest.

Cette situation n'a été que partiellement résolue par l'entente à laquelle on s'est référé précédemment, étant donné qu'on a alors traité la question des îles d'estran. À diverses occasions, pour des raisons d'inventaire technique du territoire par exemple, on a dû établir si une île était une île du large ou une île à l'intérieur de ce qu'on appelle les lignes de base droites, c'est-à-dire les lignes qui simplifient les infractuosités du littoral. Si elles sont à l'intérieur, elles sont considérées comme faisant partie du territoire québécois; si elles sont à l'extérieur, elles sont considérées comme faisant partie des Territoires du Nord-Ouest. Bref, une solution définitive au problème, au niveau de la démarcation, n'a pas encore été apportée. On a précisé les règles de la délimitation, mais la démarcation n'est pas faite. Elle est loin de l'être.

Cependant, l'essentiel du problème ne réside pas là. L'essentiel du problème, c'est que les îles littorales, c'est-à-dire celles qui ne sont pas rattachées au territoire à marée basse et celles qui ne sont ni dans les estuaires ni dans les baies profondes, font donc incontestablement partie des Territoires du Nord-Ouest. Il importe d'insister sur le mot «incontestablement» parce qu'il arrive souvent de rencontrer des prises de position qui disent que toutes les îles du littoral appartiennent au Québec. Cela est faux. La loi est claire: toutes les îles du littoral non rattachées au continent à marée basse autour du Nouveau-Québec appartiennent aux Territoires du Nord-Ouest. Est-ce qu'elles «devraient» appartenir au Québec? Voilà, une tout autre question. Et c'est pour cela que, dans la classification à laquelle on s'est précédemment référé, je mentionnais, comme quatrième élément, les possibilités de redélimitation.

De nombreuses discussions, souventes fois rapportées dans la presse canadienne, se sont référées en même temps à l'éventuelle souveraineté du Québec et à la nécessité de revoir ses frontières, ont évoqué le projet de découper un corridor territorial à travers le Québec pour joindre les deux parties résiduelles d'un Canada géographiquement disjoint ou ont proposé de détacher des parties de l'ouest du Québec pour les rattacher à l'Ontario; d'autres suggèrent de remettre en question

tout le territoire du Nouveau-Québec. Diverses théories plus ou moins bien étayées, certaines sérieuses, certaines relevant de la géopolitique-fiction, ont été développées et diffusées à cet égard. Peu ont dit que la révision éventuelle des frontières devrait toucher des éléments comme celui des îles littorales du Québec. Qu'on nous permette de le répéter, il y a peu d'exemples au monde d'une frontière aussi peu défendable sur le plan géopolitique et selon la simple logique socio-économique. On devine bien que les Inuit, qui sont un peuple d'organisation de vie littorale, fréquentent à la fois le continent et les îles. C'est donc une absurdité géographique -- ne craignons pas d'utiliser ce terme -- que de continuer à consacrer une frontière comme celle-là, qui a une existence légale incontestable mais qui ne mérite que d'être révisée.

Il importe de rappeler ici cette constatation, étonnante pour plusieurs, à savoir que le Québec est un État enclavé. N'oublions pas qu'un Inuit ou un Blanc qui prend son bain dans la baie d'Hudson à marée basse sort du Québec. Ça fait image, mais ça montre le ridicule de la situation. Et le fait que c'est cette situation qui caractérise tout le pourtour nord du Québec, jusqu'à l'endroit où les Territoires du Nord-Ouest touchent le Labrador terre-neuvien, montre bien que le Québec est un territoire totalement enclavé qui, nulle part, n'a de contact avec la haute mer, tant du côté des Territoires du Nord-Ouest que plus loin à l'est et au sud.

Cette frontière septentrionale, fixée au rivage, touche donc la frontière Québec-Terre-Neuve.

7. *La frontière Québec-Terre-Neuve*

Dans le tour que nous avons entrepris, c'est la dernière des frontières terrestres du Québec; non la moindre. Il n'y a pas lieu de refaire ici l'historique de la frontière du Labrador dont l'aboutissement a été le jugement d'arbitrage du Comité judiciaire du Conseil privé, en 1927. La question se résume -- malheureusement pour le Québec -- par un énoncé relativement simple: la frontière du Labrador a été définie par le Conseil Privé de Londres en 1927 et, comme telle, elle a une existence légale. Le Québec n'a, et cela est confirmé par des études nombreuses, aucune base juridique, légale, valable pour contester par des voies judiciaires la frontière du Labrador telle qu'établie par le Conseil privé de 1927.

Quand on dit «établie», il faut préciser ce terme. Il est important, du point de vue de l'argumentation juridique, de considérer le jugement d'arbitrage du Conseil privé, comme d'ailleurs tout jugement d'arbitrage et tout jugement relatif aux frontières, comme un jugement déclaratif de droit et non pas constitutif de droit. Ainsi, la frontière entre le Québec et le Labrador n'a pas été «créée» en 1927. Elle a été déclarée par le comité judiciaire du Conseil privé comme étant et ayant été là où le jugement la reconnaît. Cela veut dire que, lorsqu'on refait la séquence historique du litige, il faut considérer que dès l'adoption des lois antérieures, en 1809 et en 1825, la frontière du Labrador était là où le Conseil privé a reconnu qu'elle était ou qu'elle devait être, selon l'interprétation des textes.

Cela dit, on rencontre souvent, dans la presse, dans des écrits, dans des recherches, des positions qui servent ou appuient certains arguments qui voudraient permettre au Québec de considérer la frontière du Labrador comme une frontière litigieuse, une frontière non reconnue, une frontière dont on peut revendiquer une révision ou un changement par des voies judiciaires. Repassons rapidement les cinq ou six arguments qui sont très souvent invoqués à cette fin. Malheureusement pour le Québec, aucun de ces arguments ne permet d'étayer une argumentation solide permettant une révision judiciaire.

On a souvent dit que le Conseil privé, qui a rendu son jugement en 1927 après une audition l'année précédente, était à la fois juge et partie. On s'est appuyé sur le fait que, au moment de l'instruction, Terre-Neuve était une colonie de la couronne. Même si, en utilisant les termes avec une grande élasticité, cette proposition pouvait se formuler ainsi, à savoir que le Conseil privé était juge et partie, il est fondamentalement important de rappeler que les parties le savaient. Or, les parties, c'est-à-dire Terre-Neuve et le Canada avec le Québec, ont décidé de considérer la chose comme n'étant pas un obstacle à la valeur du jugement d'arbitrage, puisque c'est précisément un arbitrage qu'ont demandé le Canada et Terre-Neuve. Voilà donc un argument qui, tout compte fait, n'en est pas un.

Il y a eu une certaine thèse, qui a fait l'objet d'un livre publié à Montréal, à l'effet que les juges du Conseil privé avaient un intérêt pécuniaire dans l'«affaire» du Labrador en impliquant des banques internationales, la compagnie Rio Tinto, et quoi encore... Cette thèse a fait l'objet d'un examen très sérieux dans les dossiers du Public Record Office à Londres; elle s'est soldée par la négative. Il n'a jamais été possible d'établir qu'un ou l'autre des juges du Conseil privé avait un quelconque intérêt financier direct dans l'attribution du Labrador à Terre-Neuve.

On a aussi dit que le Québec n'était pas au dossier, en feignant d'ignorer que Me Lanctôt et Me Geoffrion, deux avocats québécois, étaient ceux qui plaidaient la cause du Labrador devant le Comité judiciaire du Conseil privé. Bien sûr, c'était le Canada qui était partie à la cause. Mais si le gouvernement canadien a demandé au Conseil privé de Londres d'émettre un jugement d'arbitrage c'était à la demande expresse du Québec.

Il y a une théorie juridique qui veut qu'un jugement d'arbitrage du Conseil privé, n'est qu'une opinion et non pas un jugement qui a valeur de loi ou de décision judiciaire. Ceux qui connaissent le système légal britannique savent fort bien que, lorsqu'il y a consécration par un édit royal, un jugement du comité judiciaire du Conseil privé devient une loi ou a valeur de loi. Cet argument ne peut donc être utilisé pour justifier une demande de révision.

On a beaucoup dit que la frontière du Labrador est géographiquement absurde. C'est peut-être partiellement vrai. Ce qu'on omet souvent de dire, c'est que la position qu'a défendue le Canada, et le Québec avec lui, à Londres en 1926, l'était encore plus. Ce que le Québec et le Canada revendiquaient comme territoire au Labrador, c'était l'ensemble du territoire, sauf une bande de terrain de un mille, c'est-à-dire 5000 et quelques pieds de largeur sur plusieurs milliers de kilomètres de longueur, bande de terrain que le Canada «concédaient» à Terre-Neuve. Une telle

proposition du point de vue géopolitique et géographique, constituait une absurdité totale, parce que délimitant pour Terre-Neuve un territoire absolument ingérable et qui, de toute façon, fermait le territoire québécois du côté de l'Atlantique. S'il est ridicule d'établir une frontière sur le rivage, c'est encore plus ridicule de l'avoir 5000 pieds à l'intérieur. Et c'était pourtant la position que le Canada a plaidée.

On a aussi dit que la frontière de 1927 est absurde parce que indémarquable sur le terrain. Effectivement, il y a des régions où il est impossible de déterminer où se trouve la ligne de partage des eaux qui forme la frontière. C'est un argument qui peut avoir son intérêt, mais qui, juridiquement, n'a pas de valeur. Il a en effet été reconnu par un très grand nombre de jugements internationaux que l'indémarcabilité relative d'une frontière ne met pas du tout en question la valeur de la délimitation de cette frontière. Voilà donc un argument qui, dans les faits, a un certain intérêt (advenant démarcation, il faudra en venir à des compromis), mais qui du point de vue légal, n'a pas de poids.

On a aussi dit que le jugement de 1927 constituait un cas d'«ultra petita», c'est-à-dire que le tribunal avait donné aux demandeurs plus qu'ils ne demandaient. On sait qu'en droit, cette situation est une cause, non pas d'annulation, mais d'annulation partielle pour ce qui est suradjudé. En fait, quand on regarde en détail l'ensemble des documents écrits et cartographiques soumis au Conseil privé, on se rend compte qu'il n'y a pas eu véritablement *ultra petita*. La réalité est que Terre-Neuve a déposé, effectivement, certains documents cartographiques qui illustraient une revendication ne couvrant que le bassin de l'Atlantique, sans nécessairement prolonger le territoire revendiqué, vers le sud, jusqu'au 52^e parallèle. En fait, la différence entre ces deux lignes couvre une dizaine de milliers de kilomètres carrés. Le problème est que les textes et documents soumis par Terre-Neuve, eux s'y référaient nommément. En conséquence, on ne peut pas attaquer le jugement sur le seul fait que le tribunal aurait accordé à Terre-Neuve un territoire, non pas plus grand que ce qu'elle demandait, mais plus grand qu'une des illustrations (cartographique) de sa demande.

Enfin, on a souvent dit que, quelle que soit la valeur juridique ou géographique du jugement, le Québec n'a jamais reconnu la frontière du Labrador. Cela est faux. Le Québec a, à maintes reprises, reconnu la frontière du Labrador. Effectivement, elle l'a été, par différents moyens, par des lois, des arrêtés en conseil, des déclarations ministérielles, des publications de documents officiels en textes ou cartographiques. Un relevé a été fait par la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, qui a révélé que, dans un peu plus de 80 cas, le Québec avait effectivement reconnu la frontière de 1927. Il l'a spécifiquement reconnue dans une loi qui se réfère à la frontière Québec-Labrador terre-neuvien comme étant située à la ligne de partage des eaux «qui forme frontière entre le Québec et le Labrador terre-neuvien» (sic). Cette référence dans la loi de 1946 sur le développement minier ne pouvait pas être plus explicite. Devant une telle liste de reconnaissances, comment peut-on dire que le Québec n'a pas reconnu la frontière de 1927?

Cependant, pour être juste, il faut aussi dire que le Québec a aussi déclaré ne pas la reconnaître. C'est là, évidemment, que réside toute l'ambiguïté qu'entretiennent, depuis un demi-siècle, sur la question de la frontière du Labrador, les gouvernements successifs du Québec.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs du poids global de ces reconnaissances ou de ces déclarations de non-reconnaissance du jugement de 1927 par le Québec, il faut aussi considérer la loi de 1949 par laquelle Terre-Neuve entrait dans la Confédération canadienne, loi qui reconnaissait clairement que la frontière entre le Québec et Terre-Neuve est la ligne établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Il s'agit de l'article 2 de l'Acte d'union du Canada et de Terre-Neuve qui a, pour ainsi dire, «constitutionnalisé» la frontière du Labrador. Certains disent que le Québec n'a pas été consulté pour ce projet d'union. Effectivement, la question a été abordée à l'Assemblée législative du Québec, où cependant il n'a pas été question de la frontière une seule fois. Le premier ministre de l'époque a simplement dit que l'entrée de Terre-Neuve n'était peut-être pas une bonne chose, parce que le résultat en serait une baisse du pourcentage des Canadiens français au Canada. Le seul réel débat parlementaire là-dessus, s'est déroulé à la Chambre des Communes d'Ottawa, avec le résultat que l'on sait, à savoir l'Acte de 1949. D'autres disent que le Québec n'avait pas à être consulté sur cette loi, ce qui peut s'appuyer sur le fait que le jugement du Conseil privé n'est pas attributif, mais déclaratif de droit, de telle sorte que l'Acte de 1949 ne changeait pas la frontière, il ne faisait que la confirmer. Il confirmait une confirmation antérieure de 1927. On peut difficilement réfuter cette argumentation.

Cela dit, d'autres personnes estiment que, même si la frontière Québec-Terre-Neuve n'est pas judiciairement débattable, il faudrait, pour que cette loi soit constitutionnellement établie, qu'il y ait, selon la procédure de l'article 43 de la loi constitutionnelle de 1982, confirmation par les assemblées fédérale et provinciales concernées. Peut-être, mais même cela n'est pas sûr, toujours pour la même raison, à savoir que la frontière n'a pas été modifiée en 1927, elle n'a qu'été déclarée. Le Conseil privé n'a fait que déclarer qu'elle était (déjà) là où la plaçaient les textes antérieurs.

Il existe un autre élément de la frontière auquel on se réfère quelquefois, c'est cette portion méridionale du Labrador qui est située entre la ligne de partage des eaux et le 52e parallèle, c'est-à-dire toute cette région où prennent leur source les rivières qui coulent dans le golfe du Saint-Laurent. Il a souvent été question que ce territoire pourrait être réclamé par le Québec, en se basant surtout sur le raisonnement de l'«ultra petita» c'est-à-dire la suradjudication par le comité judiciaire du Conseil privé. Juridiquement, cette position est difficilement défendable, on l'a vu. Cependant, d'un point de vue géopolitique ou géo-économique, il est évident que le raisonnement qui est à la base de la remise à Terre-Neuve de l'ensemble du bassin atlantique pourrait être utilisé pour justifier, non pas un débat judiciaire, mais une négociation avec Terre-Neuve pour que la tête des rivières entre le 52e parallèle et la ligne de partage des eaux fasse partie du territoire québécois.

Il s'agit là, bien sûr, d'une négociation dont l'issue est loin d'être sûre. Elle a d'ailleurs fait l'objet de discussions, à plus d'une reprise, entre les autorités gouvernementales du Québec et de Terre-Neuve. Cette question a été soulevée, mais elle n'a pas eu de résultat concret, de telle sorte qu'aujourd'hui, force nous est de considérer comme la frontière effective entre le Québec et Terre-Neuve la ligne établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Telle est la situation. La seule issue - et c'était la conclusion du rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire sur cette question - réside dans la négociation politique. Il n'y a pas d'issue judiciaire.

8. *Les frontières du Québec dans le golfe du Saint-Laurent*

Enfin, pour compléter le tour des frontières du Québec, entre Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, il y a le golfe du Saint-Laurent. Nous arrivons au seul véritable problème de délimitation de frontière, parce que la frontière à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent n'a fait l'objet d'aucune délimitation. Cette frontière est problématique à plusieurs égards, tant au niveau international qu'au niveau constitutionnel.

La question se pose d'abord de savoir s'il s'agit d'un territoire de haute mer ou d'un territoire canadien. Plusieurs des études qui ont été faites à cet égard en viennent à la conclusion que le territoire maritime que constitue le golfe du Saint-Laurent est territoire canadien. Plusieurs théories, dont celle dite des «baies historiques», concluent que le golfe constitue des eaux intérieures canadiennes.

À partir de cela, il reste à savoir quel est le statut de ce territoire. Appartient-il à une province? Est-il divisé entre des provinces? Est-il territoire fédéral? Il s'agit d'une frontière litigieuse, la seule frontière vraiment litigieuse au Québec. La position du gouvernement fédéral canadien est à l'effet qu'au-delà des délimitations antérieures des territoires québécois successifs, et cela depuis 1763 (c'est-à-dire tout ce qui est à l'est de la péninsule de Gaspé et de l'île d'Anticosti), il s'agit d'un territoire qui n'a pas été rattaché d'aucune manière aux provinces, de telle sorte qu'il est pour ainsi dire en déshérence provinciale et fait donc partie du territoire fédéral. Cette thèse fédérale s'est appuyée, entre autres, sur le fait que des jugements de la Cour suprême ont donné ouverture à l'interprétation qui veut que les territoires accrus au Canada après 1867 s'incorporaient non pas aux provinces mais au fédéral. C'est une interprétation. Mais quelle que soit la validité de cette interprétation, son application au golfe du Saint-Laurent pose problème, parce qu'à plusieurs égards la situation du golfe du Saint-Laurent se distingue des espaces maritimes au large de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique, d'autant plus que le statut interne du golfe du Saint-Laurent peut remonter à bien avant 1867, comme il peut être postérieur, puisque jusqu'en 1949 Terre-Neuve ne faisait pas partie du Canada. Cependant, tous ces territoires ont déjà été territoires britanniques.

Sans vouloir compliquer le tableau, il faut reconnaître qu'il s'agit là d'une question qui demeure totalement ouverte. Il y a une certaine prépondérance de la jurisprudence à l'effet qu'il s'agit d'un territoire canadien mais, encore là au niveau du droit et de la pratique internationale, il y

a difficulté du fait que certains pays reconnaissent le statut intérieur du golfe du Saint-Laurent, du moins implicitement (en ayant accepté de passer des ententes avec le gouvernement fédéral au sujet, par exemple, des droits de pêche, ce qui constitue une reconnaissance implicite) alors que d'autres États, au contraire, l'ont dénoncé, (c'est le cas des États-Unis et de quelques autres). La jurisprudence est donc partagée, comme l'interprétation et la doctrine le sont également quant au statut interne du golfe du Saint-Laurent. La position du Québec, maintenant, est qu'il s'agit d'un territoire partagé entre les provinces par des lignes d'équidistance entre les différents littoraux. C'est une position que le Québec a prise dans le courant des années soixante-dix, position qui s'est manifestée de différentes manières mais qui, du moins maintenant, est représentée sur la cartographie officielle du Québec; le territoire québécois y est représenté comme allant jusqu'aux lignes d'équidistance à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Pour conclure quant à cette portion de frontière, si l'on estime que ce problème doit trouver une solution judiciaire, d'autres études devront nécessairement être faites. On peut cependant douter que la solution judiciaire soit la seule. Des juristes eux-mêmes arrivent à la conclusion que dans le cadre constitutionnel canadien actuel, il est impossible d'apporter une réponse claire à cette question.

9. Considérations générales sur l'état des frontières du Québec

Voilà terminé ce tour des frontières du Québec. Je voudrais, pour clore cet exposé, livrer quelques considérations générales que m'a inspirées ce retour en arrière sur les frontières du Québec.

D'abord, l'état des frontières du Québec peut se résumer ainsi: il n'y a qu'une seule frontière non délimitée, c'est celle du golfe du Saint-Laurent. Les autres frontières sont délimitées mais certaines ne sont pas démarquées. Une frontière n'est pas démarquée parce que la délimitation n'en a pas été établie de façon définitive; c'est celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest. Certaines frontières sont délimitées mais sont à démarquer; c'est, pour la quasi-totalité de son tracé, le cas de la frontière Québec-Terre-Neuve. La délimitation en est faite, il reste à la démarquer. Il faut dire qu'elle l'a été, partiellement, par les compagnies minières, mais pas par les provinces.

Enfin, mentionnons qu'il existe des frontières ou portions de frontières qui mériteraient d'être révisées éventuellement. Qu'il nous soit permis d'attirer l'attention une fois de plus sur cette frontière absurde qui est celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest. Peut-être que dans un contexte de négociations politiques, la frontière au sud du Labrador - c'est-à-dire celle qui est actuellement au 52e parallèle - pourrait faire l'objet de négociations, comme d'ailleurs ce fut le cas, mais sans résultat.

Une deuxième considération générale mérite d'être rappelée. Au risque de paraître paranoïaque répétons que le Québec est un État enclavé. Lorsque le Québec aura à négocier, le cas échéant

certaines questions incidentes à son statut territorial, la situation d'État enclavé en est une qu'il ne faudra pas oublier. L'Organisation des Nations Unies s'est déjà penchée sur la situation des États enclavés. En fait ce terme est impropre car il s'est plutôt agi des territoires n'ayant pas d'accès géographique à la mer «land-locked states». La question des droits de passage est une des solutions envisagées pour désenclaver, au moins de façon fonctionnelle, les États qui sont dans de telles situations. Le cas du Québec, souverain ou pas, est différent.

Une troisième considération générale concerne la politique territoriale du Québec qui, depuis presque toujours, s'est caractérisée en général par la timidité et l'ambiguïté. La timidité, parce que, sur bien des problèmes de frontières où pourtant le Québec avait des arguments juridiques valables, il a assez rarement fait valoir ses positions avec fermeté et cohérence. Ce fut le cas, par exemple, de la frontière septentrionale du Québec: pendant des décennies, pour des raisons absolument incompréhensibles, le Québec estimait qu'il fallait en prendre le moins possible et considérait la limite des hautes eaux comme l'assise de la frontière. Heureusement, par entente et par discussion, la question a été résolue de façon différente. Le Québec n'a pratiquement jamais, sauf à quelques rares exceptions, exprimé ses positions sur ses frontières et sur leur statut, ou sur ses politiques frontalières.

Il est bien sûr difficile pour un gouvernement de décider de faire son deuil public d'un territoire vaste comme celui du Labrador. Et le fait est que les gouvernements successifs du Québec n'ont pu mieux faire, depuis des décennies, que d'entretenir une ambiguïté totale sur le statut de la frontière du Labrador. Aussi, le Québec n'a pas, à proprement parler, de loi sur ses frontières qui les définisse tel qu'il entend les définir et qui établisse un mode de gestion.

Une quatrième remarque. La question des frontières du Québec en est une qui n'est pas juridiquement liée à l'éventuelle modification du statut du Québec, à cause du principe simple et connu de l'uti possidetis. Ce n'est pas le changement de statut qui amène un changement de ses frontières. D'aucuns ont prétendu que ce principe de l'uti possidetis était anachronique et dépassé. C'est ignorer les toutes dernières reconnaissances de ce principe par le droit international (cas des frontières de la Yougoslavie et de ses ex-républiques).

Cela ne veut pas dire que certains territoires québécois notamment ceux qui sont visés par les revendications territoriales, de la part des autochtones, ne devraient pas faire l'objet de révision quant à leur organisation territoriale, quant aux droits des communautés sur ces territoires et même quant au statut territorial à l'intérieur des frontières du Québec. Car il importe, à l'occasion de l'examen du statut des frontières du Québec, de ne nullement évacuer la question autochtone. Au contraire, elle est fondamentalement importante. Mais il n'a pas de lien légal entre les deux questions. La revendication territoriale du territoire du Nouveau-Québec, comme devant être un territoire qui pourrait théoriquement être soustrait à la souveraineté du Québec déborde les cadres du droit.

Cela dit, on ne peut conclure qu'il n'y a pas de problèmes, problèmes de frontières, problèmes frontaliers, problèmes géopolitiques. Les problèmes qui existent dans l'état actuel des choses

ont été mentionnés ici. Il y a un problème majeur, qui est celui du golfe. Il y a la question de la négociation possible quant au Labrador et des problèmes mineurs de frontières sur lesquels il n'y avait pas lieu de donner ici trop de détails.

En guise de conclusion, on peut se demander quelle est la tâche qui s'offre aujourd'hui au Québec quant à ses frontières? Qu'il me soit permis de souhaiter que le gouvernement du Québec, avec les appuis qu'il peut avoir du point de vue scientifique et légal, se doit d'éclaircir ses positions sur toutes ses frontières, lever les ambiguïtés dont elles sont encore oblitérées. Le Québec se doit de consolider ses positions et sa politique par rapport à ses frontières y compris par rapport à la gestion des frontières. Même s'il est exact que l'éventuel accès du Québec à une souveraineté, quelle qu'en soit la définition, n'a pas d'inférence directe sur le statut des frontières, il reste que des conséquences importantes et de divers ordres découlaient du fait que des frontières internes deviennent des frontières internationales. Dans le cas d'une souveraineté complète, l'impact serait extrêmement important; il serait donc approprié, dans une telle conjoncture, d'étudier les scénarios relatifs à ces frontières, dans le cas des différents statuts possibles que pourrait avoir le Québec dans un contexte géopolitique redéfini.