

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 477 à 490

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

MISE À JOUR

Auteur : Henri Brun

Titre : Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

Mise à jour de l'étude intitulée
« *les conséquences territoriales de l'accession*
***du Québec à la souveraineté* »**

Produite dans le cadre des travaux de la commission
d'étude des questions afférentes à l'accession
du Québec à la souveraineté.

Par: Henri Brun

En date du 10 octobre 2001.

Partie I

***Les éléments essentiels et les conclusions
de l'étude originale.***

Au-delà de son titre, l'objet de l'étude de 1991 était celui de l'intégrité du territoire du Québec dans le contexte d'une accession du Québec à la souveraineté, par autodétermination plutôt que par filiation juridique négociée. Il ne s'agissait pas de faire le tour des frontières du Québec, mais bien plutôt de voir si l'accession à la souveraineté par autodétermination n'allait pas avoir pour effet d'enlever au Québec quelques portions significatives de son territoire ou encore d'augmenter son territoire de façon également significative.

L'étude, en introduction, pose le principe de base fondamental voulant que dans un contexte d'accession à la souveraineté par autodétermination la réponse juridique à la question ne puisse venir que du droit international et des tribunaux chargés de l'appliquer, et non pas du droit interne et des tribunaux canadiens. Or l'étude constate que le droit international est clair et ferme à cet égard: la province qui accède à la souveraineté par autodétermination le fait en principe avec l'intégrité de son territoire; le droit international, en lui-même, n'a pour effet que la conservation, ou peut être l'augmentation de ce territoire. L'étude reconnaît, en revanche, que le droit international pourrait devoir tenir compte de données du droit constitutionnel canadien justifiant que

le territoire de la province soit amputé de certaines de ses composantes.

La première partie de l'étude porte sur le territoire terrestre du Québec. Elle rappelle qu'à ce sujet certains arguments ont été avancés en faveur d'un démembrement du Québec. Parmi ces arguments il en est qui selon l'étude n'ont aucun début de fondement, en droit interne canadien comme en droit international. C'est le cas par exemple des prétentions relatives aux divisions du territoire dont les populations se seraient majoritairement prononcées contre l'accession à la souveraineté.

L'étude admet par contre qu'un de ces arguments partitionnistes, qui se réclame du droit constitutionnel canadien actuel, mérite de retenir l'attention. Il s'agit de l'argument voulant que les territoires annexés au Québec après l'entrée du Québec dans la fédération canadienne devraient demeurer canadiens si le Québec devait par autodétermination quitter la fédération, ces territoires ayant été confiés au Québec à titre de province du Canada. Cet argument concerne les territoires septentrionaux du Québec, soit ceux qui sont devenus québécois en 1898 et en 1912.

Cette première partie de l'étude, qui en constitue la partie principale, consiste pour l'essentiel en une réfutation de cet argument. Elle le fait à partir de principes fondamentaux du droit constitutionnel canadien et à partir de données plus spécifiques de ce droit éclairées par l'histoire constitutionnelle canadienne. Elle constate que l'argument en question repose, au-delà des

apparences, sur une connaissance fondamentalement erronée du droit et de l'histoire constitutionnels canadiens.

La seconde partie de l'étude porte sur le territoire maritime du Québec.

Elle rappelle d'abord l'état actuel du droit constitutionnel canadien à cet égard: aucun espace maritime ne fait actuellement partie du territoire du Québec, que ce soit du côté du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava, ou encore du détroit d'Hudson. Partout en ces lieux le territoire du Québec se termine au rivage.

S'il devait devenir un État souverain le Québec, selon l'étude, hériterait d'une mer territoriale de 12 milles marins à partir de lignes de base droites tirées le long de tous ces rivages. Cela en vertu du droit international, selon lequel la mer territoriale est un accroissement territorial qui profite à l'État riverain et seulement à l'État riverain. De là, selon l'étude, le Québec aurait accès à la haute mer et il jouirait des droits marins extraterritoriaux dont le droit international permet l'exercice.

Les conclusions de l'étude de 1991 sont au nombre de deux. La première est à l'effet que le Québec, s'il accédait à la souveraineté par autodétermination, conserverait en droit la totalité de son territoire terrestre. La seconde veut que le Québec, dans les mêmes circonstances, verrait en droit son territoire maritime augmenté d'une mer territoriale du côté du golfe

Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava et du détroit d'Hudson. Il ne s'agissait là, bien sûr, que de la réponse du droit à la question des conséquences territoriales automatiques de l'accession du Québec à la souveraineté par autodétermination. La possibilité que l'usage de la force empêche ces conséquences de se produire n'entraîne pas dans le cadre de l'étude. De même que n'y entraîne pas la possibilité qu'une évolution ultérieure des événements n'entraîne par la suite une diminution juridique du territoire du Québec.

Partie II

Observations et commentaires

rendus nécessaires par des changements juridiques

Deux données juridiques additionnelles doivent maintenant être prises en compte par rapport à l'étude de 1991 sur les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté. La première est à la fois jurisprudentielle et législative et elle a trait à l'importance de l'autodétermination comme moyen pour le Québec d'accéder à la souveraineté. Il s'agit du jugement de la Cour suprême dans *le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, (1998) 2 R.C.S. 217, et de la Loi fédérale dite *Loi de Clarification*, L.C. 2000, ch.26. La seconde donnée est de nature doctrinale et elle porte sur le statut des territoires septentrionaux censément annexés au Québec en 1898 et 1912. Il s'agit d'un article de revue faisant état des résultats de recherches additionnelles que nous avons menées sur le sujet: (1992) 33 *C. de D.* 927. Malgré leur très grande importance en la matière ces deux données additionnelles ne modifient en rien les conclusions auxquelles nous étions parvenu en 1991.

-Le jugement de 1998 et la Loi de 2000.

La Cour suprême du Canada en 1998, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, a dit qu'en droit constitutionnel canadien cette sécession devrait en principe prendre la forme d'un amendement apporté à la

Constitution du Canada. Et afin de rendre cette voie quelque peu praticable, elle a établi qu'un choix clair du Québec en faveur de la souveraineté engendrerait pour le Canada l'obligation juridique de négocier de bonne foi les conditions d'un tel amendement. C'est là selon la Cour ce qu'imposent le principe de la primauté du droit et le principe fédératif implicitement inscrits dans la Constitution.

Mais la Cour suprême ne s'en est pas tenue à cela. Au nom du principe démocratique, également inscrit dans la Constitution, elle a expressément reconnu qu'en cas d'impasse dans les négociations avec le Canada le Québec aurait alors la possibilité de chercher à accéder à la souveraineté sous l'égide de la communauté internationale, cette dernière ayant pour mission d'apprécier les comportements respectifs du Canada et du Québec eu égard à la négociation. C'est donc dire que l'ordre juridique canadien, à son plus haut niveau d'autorité, soit la Cour suprême, reconnaît comme le droit international que l'accession du Québec à la souveraineté puisse procéder d'une autodétermination et non pas seulement d'une filiation résultant d'un amendement constitutionnel négocié avec le reste du Canada. Certes, il ne s'agit pas là d'un droit strict, mais plutôt d'une possibilité, d'un pouvoir, dont l'exercice pourrait toutefois s'avérer parfaitement valide.

Depuis lors le Canada, par la *Loi de Clarification* adoptée par le Parlement fédéral en l'an 2000, a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de respecter l'obligation de négocier qu'impose la Cour suprême. Aussi cette

possibilité, maintenant reconnue par le droit canadien, que le Québec procède par autodétermination, semble-t-elle à toute fin pratique devenue la seule hypothèse qui subsiste. À moins que le Canada ne soit amené à changer sa position, suite à un référendum favorable à la souveraineté, les seules conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté seraient donc en droit celles que nous avons dégagées en 1991.

- Notre étude de 1992

Des travaux de recherche que nous avons effectués suite à l'étude de 1991 nous ont confirmé que la partie septentrionale du territoire du Québec, que l'on considère généralement comme ayant été annexée au Québec en 1898 et 1912, faisait déjà partie du Québec dans sa presque totalité depuis 1774, donc bien avant l'avènement de la fédération canadienne en 1867. L'amendement constitutionnel de 1898, en réalité, n'a fait que confirmer cet état de droit pour ce qui est de la partie sud de ce territoire, alors que l'amendement de 1912 ne s'est trouvé à annexer au Québec qu'une lisière de terre de largeur variable située le long des rives des baies James, d'Hudson et d'Ungava et du détroit d'Hudson. C'est donc dire que l'argument partitionniste concernant les territoires de 1898 et de 1912, que nous avons réfuté dans l'étude de 1991, est un argument dont l'objet est en réalité infiniment plus limité qu'il n'y paraît à première vue.

Cette réalité découle d'une interprétation de l'*Acte de Québec de 1774* qui tient compte de son environnement historique. Cette interprétation historique permet de conclure que le Québec que décrit l'Acte de 1774 s'étend vers le nord et le nord-ouest bien au-delà de la ligne de partage des eaux entre le Saint-Laurent et les grands lacs d'une part et les baies James et d'Hudson d'autre part, comme on l'a généralement cru. Il semble bien que la limite du Québec au nord et au nord-ouest se situait plutôt en 1774 le long du littoral des baies James, d'Hudson et d'Ungava et du détroit d'Hudson, et que cette limite n'a été changée qu'en 1912 lorsqu'elle a été repoussée jusqu'au rivage de ces eaux. Cette compréhension des choses a déjà fait l'objet de reconnaissances historiques, au moins partielles, qui semblent avoir été par la suite perdues de vue. Pour commodité nous joignons un tiré-à-part de cette étude de 1992.

Partie III

Conclusions nouvelles

Ces deux données additionnelles dont nous venons de faire état n'ajoutent rien malgré leur importance aux conclusions de notre étude de 1991.

Partie IV

Sommaire exécutif

Si le Québec devait accéder à la souveraineté étatique par autodétermination, plutôt que par le moyen d'un amendement constitutionnel négocié, quelles en seraient les conséquences juridiques immédiates du point de vue de l'intégrité de son territoire? Tel était l'objet précis de cette étude de 1991 intitulée « Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté. » L'étude traite d'abord du territoire terrestre puis, dans un second temps, du territoire maritime du Québec.

Pour ce qui est du territoire terrestre sa conclusion est que le Québec accéderait à la souveraineté avec tout son territoire. Aucun argument de droit international ou de droit constitutionnel ne permettrait de soutenir sérieusement que le Canada aurait le droit de retenir dans le Canada certaines parties du territoire du Québec. L'étude démontre, plus particulièrement, que le territoire septentrional que l'on prétend avoir été annexé au Québec en 1898 et en 1912, donc après la formation de la fédération canadienne, demeurerait partie du territoire québécois. Et une étude subséquente démontre que dans sa presque totalité ce territoire faisait déjà partie du Québec depuis 1774, de sorte que l'argument partitionniste à son égard n'aurait en réalité pour objet, s'il était fondé, qu'un territoire très limité et non pas, comme cela semble à première vue être le cas, les deux tiers du Québec. Bref, le Québec a le pouvoir de s'autodéterminer eu égard à l'intégrité de son territoire terrestre.

En ce qui regarde le territoire maritime le Québec ne peut se trouver réduit par l'accès à la souveraineté puisque, en vertu du droit constitutionnel canadien, aucun espace de cette nature ne fait actuellement partie de son territoire. L'étude démontre que l'accession à la souveraineté aurait plutôt pour effet, par application du droit international, d'accroître le territoire du Québec d'une mer territoriale de douze milles marins au large des côtes du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava et du détroit d'Hudson.

Québec, le 10 octobre 2001.

Henri Brun, avocat
professeur de droit constitutionnel.