

La détérioration territoriale des États fédérés sous le régime constitutionnel actuel

Jean-Paul Lacasse

Volume 9, numéro 1, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059604ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059604ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lacasse, J.-P. (1978). La détérioration territoriale des États fédérés sous le régime constitutionnel actuel. *Revue générale de droit*, 9(1), 215–219.
<https://doi.org/10.7202/1059604ar>

La détérioration territoriale des États fédérés sous le régime constitutionnel actuel*

1. INTRODUCTION

En réponse à l'aimable invitation que vous m'avez faite le mois dernier, j'aimerais vous faire part de quelques idées se rapportant à ce que j'appelle la détérioration territoriale des États fédérés sous le régime constitutionnel actuel; idées qui me sont venues à l'occasion des travaux que j'ai effectués au sein de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec.

Mon propos ici n'est pas tellement de prendre position sur les aspects techniques de textes constitutionnels ou décisions judiciaires qui ont déjà abondamment commentés par les auteurs mais plutôt de faire état, à la lumière de ces textes et décisions, de certains aspects plus conceptuels de la question. Ce faisant, je me propose d'évoquer aussi l'application de la détérioration territoriale des États fédérés au cas des ressources naturelles, détérioration qui, comme vous le savez, est devenue galopante ces temps-ci.

2. LE TERRITOIRE DANS LE MILIEU FÉDÉRAL CANADIEN

À l'intérieur d'un État fédéral comme le Canada, deux compétences viennent se juxtaposer, ou, plutôt, se superposer sur un même territoire puisque celui-ci sert de support ou d'assiette à deux autorités étatiques. À la base, le partage constitutionnel devait être un partage de compétences: ce n'était qu'exceptionnellement qu'il y avait partage de territoire. C'est d'ailleurs l'esprit de tout système fédératif.

Il serait en effet raisonnable de croire que le territoire de la Fédération canadienne coïncide avec celui de la somme des États fédérés. Telle n'est cependant pas la conception que se fait du territoire le pouvoir central. Ce dernier a même été appuyé par la Cour suprême du Canada dont un avis consultatif donné en 1967 veut que les ressources minières sous-marines sises au large des côtes de la Colombie-Britannique appartiennent à l'État central et relèvent de sa compétence. La conception fédérale présuppose que le territoire fédéral est partiellement distinct des États fédérés qui le composent. Appliqué au cas du golfe du Saint-Laurent, ce raisonnement ferait en sorte, par exemple, que les Iles-de-la-Madeleine seraient séparées du reste du Québec par un territoire fédéral entièrement composé d'eau et vide de population. Et, pourtant, les ressources naturelles et le domaine public appartiennent aux États fédérés de par les termes mêmes de la Constitution.

Quant au domaine terrestre, le partage des compétences n'est pas le même partout puisque sur les propriétés fédérales l'État central exerce une gamme de compétences plus étendue que sur le reste du territoire québécois. En effet, l'article 91, 1A du *B.N.A. Act* rend l'État central compétent pour légiférer sur ses propriétés, lesquelles peuvent, à la limite, n'être soumises qu'à un seul niveau législatif, le niveau central. Dès lors, cette situation fait en sorte que les compétences des provinces sont étouffées sur ces portions dont la propriété est fédérale.

Même au simple niveau du partage territorial entre les États fédérés et là où l'État central n'a pas de droits territoriaux proprement dits, les intérêts centraux peuvent être opposés à ceux des États fédérés. Ainsi, par suite du référendum terre-neuvien de 1948, les termes de l'accord en vertu duquel Terre-Neuve devint membre de la Fédération canadienne ont ajouté le Labrador au territoire canadien. Mais, en même temps, cet accord a consacré la perte du Labrador pour l'État fédéré du Québec qui le revendiquait.

* Mémoire présenté à la Commission sur l'unité canadienne, à Montréal, le 17 janvier 1978.

3. LA SITUATION DU PARTAGE DES COMPÉTENCES RELATIVES AU TERRITOIRE ET SES RESSOURCES NATURELLES.

Il n'y a pas lieu de reprendre ici tout ce qui a pu être dit ou écrit par les juristes et politicologues sur le partage des compétences législatives au Canada. Rappelons que le partage des compétences étatiques (niveau central v. niveau fédéré) sur le territoire québécois a été déterminé par le *British North America Act* de 1867 et en particulier par les articles 91 et 92 de cette loi britannique. De nombreuses décisions judiciaires sont venues préciser et interpréter le sens et la portée de ce partage des compétences.

Il ne faut pas, par ailleurs, confondre le partage des compétences relatives à l'espace d'un État fédéré et le partage de la propriété du même territoire. Celui-ci avantage le niveau fédéré (l'État québécois) en ce sens que la Constitution attribue aux provinces la propriété de principe du domaine public; ce n'est que par exception que celui-ci est propriété fédérale encore que divers mécanismes permettent à l'État central d'accroître la superficie de ses propriétés dans un État fédéré.

Alors qu'en matière de propriété du domaine public le *residuum* profite à l'État fédéré, en matière de compétences législatives il avantage le niveau central. Il est vrai que l'État fédéré possède la compétence pour légiférer sur «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province» en vertu du paragraphe 5 de l'article 92 du *B.N.A. Act* de 1867. Il est vrai, également, que l'aménagement du territoire relève, à première vue, exclusivement des États fédérés notamment de par leurs titres de compétence sur les institutions municipales et sur les matières de nature purement locale.

Mais les compétences fédérales sont considérables et constituent autant de limitations aux compétences de l'État fédéré. Ainsi, une loi québécoise qui empièterait sur une compétence fédérale pourrait être déclarée inconstitutionnelle; une loi québécoise qui serait incompatible avec une loi fédérale valide serait inopérante; une loi québécoise qui générerait les activités d'une entreprise fédérale pourrait être inapplicable à celle-ci.

Les compétences fédérales prévues à l'article 91 permettent au Parlement fédéral d'adopter des lois qui touchent à des domaines qui affectent le territoire et son aménagement, les ressources naturelles et, en général, la vie de relations à l'intérieur des États fédérés. C'est le cas, par exemple, de la compétence législative fédérale sur les eaux navigables, sur la défense, sur le commerce interprovincial, sur les propriétés fédérales, sur les terres réservées aux Indiens, etc.

Il y a aussi des pouvoirs potentiels qui sont susceptibles d'engendrer de nouvelles compétences fédérales par le moyen de divers mécanismes et techniques, par l'application de théories constitutionnelles ou même par la simple mise en œuvre de programmes: pouvoirs résiduels, pouvoirs d'urgence, théorie des dimensions nationales, pouvoir déclaratoire, pouvoir de dépenser, prépondérance législative, etc. Tout cela fait que le partage des compétences entre les deux niveaux étatiques, soumis en outre à l'interprétation judiciaire de la Cour suprême du Canada, constitue une notion essentiellement dynamique et mouvante.

4. LE GLISSEMENT À SENS UNIQUE DES COMPÉTENCES.

Par suite de l'existence des mécanismes constitutionnels, la gamme des compétences fédérales s'est progressivement élargie depuis 1867 et a affecté des parcelles de territoire de plus en plus vastes.

La théorie des dimensions nationales et le recours au pouvoir déclaratoire permettent, de fait, à l'État central de s'approprier des compétences très importantes sans que l'État fédéré puisse s'y opposer. Et quand même celui-ci le ferait, la théorie de la prépondérance législative fédérale, qui s'applique dans le cas de deux lois valides et incompatibles, viendrait jouer en faveur de l'État central. Ainsi, dans le cas de l'exploration et de l'exploitation de l'uranium québécois, toute politique minière québécoise à l'égard de cette ressource naturelle se trouve gênée par l'intervention fédérale en ce domaine. La Commission de contrôle de l'énergie atomique pousse même l'incongruité jusqu'à exiger l'obtention de permis d'exploration fédéraux. L'État fédéral aurait pu, à mon sens, se contenter de se réserver le contrôle de l'exportation de l'uranium.

On peut ajouter, à ce sujet, que le gouvernement fédéral vient de récidiver à l'occasion du dépôt, le 24 novembre 1977, du projet de loi C-14 concernant le contrôle et l'administration nucléaires. Ici

encore, il s'agit d'une mainmise injustifiée de l'autorité fédérale sur des ressources naturelles appartenant aux États fédérés, accentuant ainsi le déséquilibre du partage des compétences de par sa seule volonté. On aurait pourtant cru que le pouvoir central se serait montré plus respectueux des droits des États fédérés à l'égard de leurs ressources naturelles compte tenu des nombreuses représentations des provinces sur cette question précise.

Rien n'empêcherait l'exercice de ce pouvoir déclaratoire dans le cas d'autres substances minérales, le pétrole ou l'amiante par exemple. Par l'exercice de ce pouvoir, le Parlement fédéral modifie de façon unilatérale le partage des compétences établi en 1867.

Il existe, dans les faits, un processus de glissement d'une juridiction à l'autre qui s'opère d'une double manière et que l'on peut illustrer au moyen d'une figure tirée d'un article rédigé en 1974 par Henri Dorion et auquel j'avais collaboré («La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières du Québec», *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 18, n° 43, avril 1974, pp. 137-158). Il y a, d'une part, *variation verticale* dans l'équilibre des compétences puisque le partage de celles-ci subit des modifications dans le sens d'un gonflement de la compétence fédérale. Ce phénomène est à sens unique puisque les pouvoirs résiduels, le pouvoir déclaratoire, les dimensions nationales, etc., jouent en faveur de l'État fédéral. Le bloc A illustre de façon théorique les épaisseurs relatives des compétences respectives pour l'ensemble du territoire. Les blocs B et C évoquent l'évolution de ces épaisseurs pour des portions particulières du territoire: cette évolution a lieu dans la direction 1. La proposition exprimée par le bloc D est purement hypothétique, la Constitution canadienne ne permettant pas une évolution dans ce sens.

Il y a aussi, d'autre part, *variation horizontale* puisque les propriétés fédérales ont tendance à s'agrandir, l'assiette géographique affectée évoluant ici dans la direction 2. Comme nous l'avons vu, le partage des compétences sera modifié sur ces espaces à cause de l'article 91, 1A du *B.N.A. Act* à la faveur d'une augmentation des compétences fédérales alors que, bien souvent, celles-ci sont tout autres que celles pour lesquelles les parcelles avaient été acquises.

Une interprétation très large de la Constitution canadienne a permis, en pratique, au gouvernement fédéral d'étendre ses compétences (notamment par le biais de programmes établis en vertu de son pouvoir illimité de dépenser) sur un bon nombre de compétences provinciales comme le développement régional, l'aménagement urbain ou l'environnement. Les initiatives fédérales, lesquelles sont d'ailleurs conçues en fonction des besoins et intérêts de l'ensemble du Canada (choix du site de l'aéroport de Mirabel, localisation des parcs fédéraux) ou de régions dépassant les limites territoriales du Québec, ne concordent pas nécessairement avec les priorités québécoises, d'où un double inconvénient: d'abord, une érosion continue du territoire québécois; ensuite, une érosion qui ne sert même pas à des fins proprement québécoises.

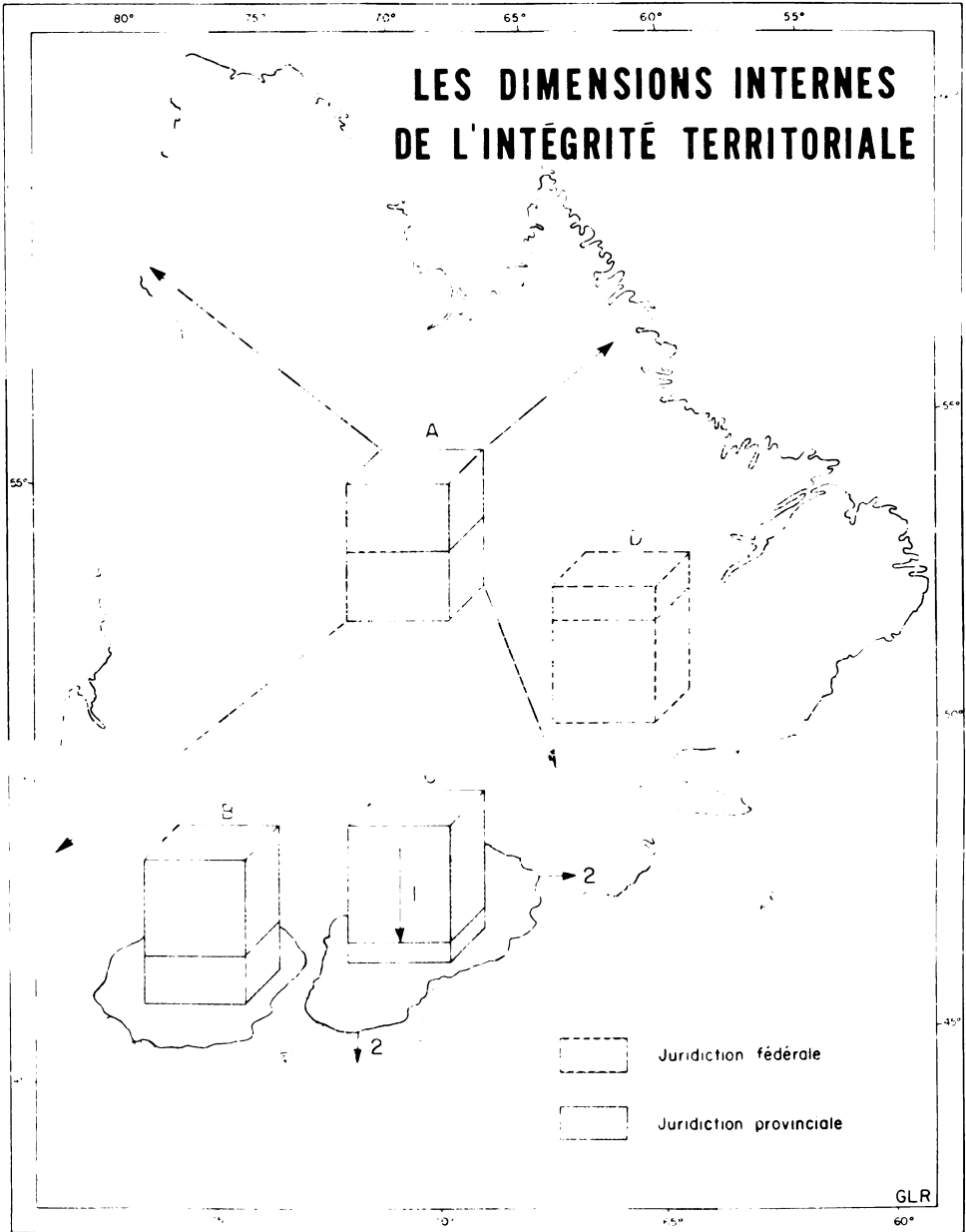
5. L'IMPOSSIBLE STATU QUO.

Depuis quelques années, l'accroissement des compétences et des propriétés fédérales au Québec est allé en s'accroissant en matière de territoire et de ressources naturelles. Cette accélération s'est effectuée conformément aux pouvoirs qu'avait conférés la Constitution à l'autorité centrale, à travers des mécanismes juridiques conformes à cette Constitution et en vertu de l'interprétation judiciaire du partage des compétences.

Le pouvoir revient de plus en plus à un seul ordre de gouvernement, les États fédérés ont de moins en moins de contrôle sur leurs propres ressources naturelles, le statu quo devient une vue de l'esprit. Un seul ordre de gouvernement peut à lui seul changer l'équilibre du partage des pouvoirs et l'expression territoriale de ce partage, ce qui fait que l'on se trouve de moins en moins en situation véritablement fédérale. Le Québec n'a aucun moyen pratique d'empêcher le gouvernement fédéral de soustraire des parties importantes de son territoire à sa compétence parce qu'il y a unilatéralité du pouvoir constituant au Canada. Le Québec ne possède pas les garanties minimales nécessaires pour exercer ses compétences sur son territoire. Il évolue même, sous le régime constitutionnel actuel, vers une situation d'incompétence étatique progressive.

Un bon exemple, en ce domaine, nous est fourni par l'arrêt de la Cour suprême du Canada du 29 novembre 1977 rendu à l'occasion du litige qui opposait Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. au gouvernement de la Saskatchewan.

Dans cette affaire, l'État fédéré de la Saskatchewan avait décidé de faire profiter ses citoyens plutôt que les entreprises pétrolières d'une nouvelle conjoncture économique résultant de la hausse du prix du pétrole en imposant une taxe supplémentaire sur les revenus d'une ressource naturelle, le pétrole, qui lui appartenait. Le gouvernement fédéral se rangea du côté de l'entreprise qui contestait la constitutionnalité de la législation de la Saskatchewan ce qui en dit long sur son attitude envers la



Tiré de «La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières du Québec», par Henri DORION et Jean-Paul LACASSE, *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 18, n° 43, avril 1974, p. 150.

compétence des États fédérés sur leurs ressources naturelles. Contrairement à toute attente, la Cour suprême invalida cette législation pour les motifs qu'elle visait à réglementer le commerce interprovincial et qu'il s'agissait d'une imposition indirecte. Il me semble qu'un État fédéré devrait pouvoir décider de ce qu'il y a lieu de prévoir lors de l'exploitation de ses propres ressources naturelles.

Somme toute, la double compression de la compétence et de la propriété de l'État fédéré affaiblit progressivement la position de ce dernier et tend à rendre inopérantes certaines de ses propres politiques. À la limite, le Québec, partie constituante d'un État fédéral de droit, pourrait n'avoir à l'intérieur d'un État unitaire de fait, qu'un rôle d'administration régionale à cause de cette évolution irréversible du glissement de compétence et du glissement territorial vers l'État central, d'autant plus que celui-ci peut exproprier les terres appartenant au Québec (l'inverse n'étant pas possible). Mentionnons, au sujet des expropriations fédérales, que l'État central a tendance à exproprier des superficies beaucoup plus considérables que celles nécessaires à l'exercice de ses compétences: ce fut le cas à Mirabel.

L'évolution est devenue galopante, le Québec est de plus en plus étouffé et préconiser le statu quo constitutionnel équivaut à encourager une telle évolution.

6. CONCLUSION.

Les quelques propos qui précèdent suffisent, à mon sens, pour démontrer que le fédéralisme canadien ne permet pas de garantir aux États fédérés en général et au Québec en particulier l'intégrité de leur territoire. À cet égard, l'expérience fédérale est un échec.

Afin d'éviter les problèmes qu'impliquent les dédoublements et les affrontements inévitables entre les deux ordres étatiques en situation de concurrence, il faut préconiser, à mon avis, un renversement complet de la situation actuelle en matière territoriale. Dès lors, l'autorité centrale, s'il y en a une et quelle que soit son nom (Communauté canadienne, Commission paritaire, Parlement canadien, Chambre fédérale ou confédérale,...), devrait jouir de pouvoirs qui lui sont délégués par les États fédérés ou confédérés.

Une telle approche comporte comme conséquence évidente une réforme fondamentale dans les rapports entre les États fédérés et l'organisme central envisagé de façon à ce que soit confirmée dans les faits la souveraineté domaniale des États fédérés. Cela signifie également que l'autorité centrale éventuelle ne devrait pas être autorisée à acquérir des propriétés à l'intérieur du territoire des États fédérés sauf que les terrains nécessaires à l'exercice de ses compétences déléguées pourraient être mis à sa disposition par l'État fédéré.

Peu importe la nature de l'organisme central éventuel, celui-ci ne devrait plus jouir, par exemple, en matière territoriale et de ressources naturelles, de la prépondérance législative, du pouvoir déclaratoire, du pouvoir illimité de dépenser, de la fiscalité indirecte, du pouvoir d'expropriation des terres des États fédérés, du pouvoir de réglementer le commerce inter-étatique et international, des pouvoirs résiduels, du pouvoir d'urgence, de la théorie des dimensions nationales. Ces pouvoirs seraient entre les mains des États fédérés. En matière de ressources naturelles, l'organisme central pourrait devenir, par voie de délégation de la part des États fédérés, un outil fort précieux de concertation économique.

Une prise de position en ce sens, même si elle m'apparaît conforme aux aspirations du Québec, demandera du courage à votre Commission. Mais pour peu que vous ne soyez pas d'accord avec une évolution constitutionnelle et territoriale qui va dans le sens de l'étouffement des droits des États fédérés sur leur territoire et sur leurs ressources naturelles ni avec une solution qui, en réaction à cette évolution, couperait tous les liens juridiques entre le Canada et le Québec, vous êtes placés, à mon sens, devant une urgente et impérieuse nécessité: celle d'envisager, de façon courageuse, je le répète, une modification radicale des relations entre les deux ordres de gouvernement et, par voie de conséquence, des instruments constitutionnels qui consacrent ces relations.

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