

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 353 à 374

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

MISE À JOUR

Auteur : Henri Dorion

Titre : Les frontières du Québec : l'état de la question

Mise à jour de l'étude intitulée
"Les frontières du Québec : l'état de la question"

Résumé

Après un rappel du contexte de l'étude initiale, notamment quant au cadre constitutionnel de la problématique et à des précisions terminologiques, la présente mise à jour fait le point sur chacune des six frontières qui séparent le Québec des territoires qui l'entourent. Pour trois d'entre elles (frontières avec le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et les Etats-Unis), la situation n'a guère changé. Quant aux trois autres (frontières septentrionales, frontière dans le Labrador et dans le golfe du Saint-Laurent), même si pratiquement rien n'a été fait pour en venir à une délimitation et à une démarcation définitives, diverses interventions de la part des gouvernements concernés sont venues souligner la nécessité d'entreprendre études et négociations pour enfin résoudre les problèmes relatifs aux frontières du Québec depuis longtemps en suspens, d'autant plus que, du moins pour ce qui concerne les frontières septentrionales, les négociations impliquant les Inuits du Nunavut et du Nunavik constituent une occasion favorable pour un éventuel règlement.

ANNEXE «A»

Mise à jour de l'étude intitulée
«Les frontières du Québec : l'état de la question»

produite dans le cadre des travaux de la
Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la
souveraineté

Par : Henri Dorion

Le 7 décembre 2001

Table des matières

Introduction

1. **Le cadre constitutionnel**
2. **Précisions terminologiques**
3. **Frontière Québec/Nouveau-Brunswick**
4. **Frontière Québec/États-Unis**
5. **Frontière Québec/Ontario**
6. **Frontière Québec/Nunavut**
 - 6.1 Frontière et territoire
 - 6.2 Le constat de 1991
 - 6.2.1 La dérive des îles
 - 6.2.2 Qu'est-ce que la rive ?
 - 6.3 De 1991 à 2001
 - 6.3.1 Une indéfinition persistante
 - 6.3.2 Une démarcation en suspens
 - 6.3.3 Quelques éléments vers une délimitation plus précise
 - 6.3.3.1 La toponymie
 - 6.3.3.2 Les négociations entre les Inuits et le gouvernement fédéral
 - 6.4 Les enjeux actuels
 - 6.4.1 La démarcation
 - 6.4.2 Les îles de la zone extracôtière
 - 6.5 Pour la suite des choses

7. La frontière Québec/Terre-Neuve

7.1 Le constat de 1991

7.2 Jusqu'à ce jour, répétition des mêmes arguments

7.3 La représentation cartographique de la frontière du Labrador

7.4 Un détail cartographique qui a son importance

7.5 L'indémarcabilité de la frontière

7.6 À qui appartient le Labrador?

7.7 Où en est-on avec le Labrador?

8. La frontière dans le golfe du Saint-Laurent

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

Introduction

Il nous a été demandé de mettre à jour le document que nous avons présenté en 1991 à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (ci-après désignée *Commission B-C*). Ce document, intitulé *Les frontières du Québec : l'état de la question*, constituait lui-même une mise à jour des conclusions auxquelles était arrivée, une vingtaine d'années plus tôt, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (*CEITQ*). La Commission avait cependant traité certaines questions territoriales non directement liées aux frontières du Québec, comme le statut de la partie québécoise du territoire de la Commission de la capitale nationale du Canada, les revendications territoriales des Amérindiens et les droits territoriaux fédéraux au Québec.

Notre étude de 1991 ne traitait que les questions reliées aux frontières du Québec. Après avoir apporté quelques précisions d'ordre constitutionnel et terminologique, nous avons résumé la situation relativement à chaque segment de frontière correspondant respectivement à chacun des territoires limitrophes. Le présent rapport reprendra la même séquence d'analyse de façon à faciliter la comparaison avec le document antérieur et à permettre une continuité dans le traitement de cette délicate question.

Le constat qui se dégage de l'analyse des différents problèmes liés aux frontières du Québec est que la situation générale a peu changé en ce qui concerne les initiatives québécoises visant à résoudre les problèmes qui s'y rattachent. Certains éléments de la conjoncture ont cependant évolué, notamment en ce qui concerne les frontières septentrionales.

Nous présenterons ici une brève analyse de ce qui s'est passé à l'égard des frontières du Québec depuis 1991, en ajoutant quelques considérations qui renvoient à des éléments antérieurs lorsqu'ils sont susceptibles d'éclairer des actions récentes.

1. Le cadre constitutionnel

Les études présentées à la Commission B-C avaient été faites dans le contexte d'une réflexion sur les conditions d'accès du Québec à la souveraineté. Notre contribution, qui portait spécifiquement sur les frontières, avait été facilitée par le fait qu'une éventuelle sécession du Québec de la Confédération canadienne n'aurait pas d'impact, selon nous, sur la définition du territoire concerné par ce changement de statut ni, donc, sur la localisation des frontières du Québec. La théorie de l'*uti possidetis*, en vertu de laquelle le changement de statut d'un territoire n'a pas d'impact sur sa délimitation, bien que remise en question par certains, jouit en effet d'une reconnaissance internationale non équivoque. Notre tâche s'était donc, en 1991, limitée à exposer la problématique frontalière du Québec telle qu'elle se présentait alors, en tentant de qualifier le statut et l'état de chacun des segments de frontières entourant le Québec.

Comme l'annonçait l'intitulé de la Commission B-C, certains aspects liés à l'hypothèse d'une souveraineté politique du Québec avaient fait l'objet d'une brève référence. Ainsi, nous avons évoqué la discontinuité géographique qui affecterait le Canada si le Québec s'en séparait. Or, cette situation, tout en imposant des arrangements de transit, n'aurait pas de liens directs avec les frontières du Québec, qui demeureraient inchangées pour la raison mentionnée précédemment. Il s'agirait de *problèmes frontaliers*, et non pas de *problèmes de frontière* (voir chapitre 2, Précisions terminologiques).

L'hypothèse de la discontinuité géographique d'un Canada sans le Québec a néanmoins soulevé diverses réactions dont plusieurs s'appuyaient sur le raisonnement que si le Québec avait un droit de sécession envers le Canada, des régions du Québec auraient le même droit envers le Québec. Certaines personnes sont allées très loin en ce sens, jusqu'à préconiser une série de scénarios de découpage territorial, dont Scott Reid qui, dans un livre publié *Canada Remapped*, en donne un catalogue relevant de la géopolitique-fiction. Cet ouvrage n'est qu'un exemple des nombreuses prises de position exprimées par des individus, associations, communautés et groupes divers qui ont alimenté la thèse «partitionniste». Il n'est pas de notre compétence de discuter de cette question. Toutefois, force nous est de reconnaître que les résultats du référendum d'octobre 1995 ont attisé les deux camps qui s'opposent à l'égard de cette problématique.

Au-delà de l'atmosphère politique induite par le dernier référendum, atmosphère qui, au dire de nombreux analystes, rend désormais tout projet d'ajustement territorial plus difficile à négocier, peu d'événements sont venus modifier le contexte constitutionnel canadien. Il faut cependant attacher une attention particulière à l'évolution des régions nordiques, car il est évident que l'émergence de nouveaux territoires comme le Nunavut et le Nunavik, qui relèvent d'autorités dotées de juridictions importantes en matière de gestion territoriale, aura un impact certain sur les questions relatives aux frontières. Nous aborderons cette question au chapitre 6, consacré à la frontière entre le Québec et le Nunavut.

2. Précisions terminologiques

Pour la compréhension de l'analyse qui suit, rappelons brièvement quelques précisions terminologiques apportées lors de notre étude pour la Commission BC.

Ainsi, il importe de bien faire la distinction entre les deux étapes du processus d'établissement d'une frontière. La *délimitation* consiste à déterminer le principe de localisation de la frontière. C'est à cette étape qu'il est décidé, par exemple, que la frontière suivra la ligne de partage des eaux, la ligne de rivage, une ligne géodésique, ou encore qu'elle aboutira à tel accident topographique. La *démarcation* est une opération subséquente qui consiste à placer sur le terrain les références concrètes de la localisation de la ligne frontière ou, à défaut (en milieu liquide par exemple), à les représenter sur des cartes précises à grande échelle. Cette étape ne peut se concrétiser qu'une fois le principe de délimitation établi de façon précise et complète. Ce n'est donc qu'une fois établi que la frontière suivra telle ou telle ligne de rivage, ou que l'accident topographique mentionné dans le texte de délimitation aura été clairement identifié, que l'opération de démarcation peut avoir lieu.

L'état des frontières du Québec varie selon les différents segments qui les composent. On peut en présenter schématiquement la situation de la façon suivante :

Frontière Québec/Nouveau-Brunswick : délimitée et démarquée;
Frontière Québec/États-Unis : délimitée et démarquée;
Frontière Québec/Ontario : délimitée et en grande partie démarquée;
Frontière Québec/Nunavut : imparfaitement délimitée, non démarquée;
Frontière Québec/Terre-Neuve : délimitée, non démarquée;
Frontière Québec/golfe du Saint-Laurent : ni délimitée ni démarquée.

La *reconnaissance d'une frontière* est un concept qui mérite précision. Il faut en effet distinguer la *déclaration de non-reconnaissance* et la *reconnaissance de fait* (qui peut être explicite ou implicite).

Comme nous l'avons répété à différentes occasions depuis plus de 30 ans, les gouvernements successifs du Québec ont régulièrement *déclaré ne pas reconnaître* et *reconnu explicitement ou implicitement* la frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador, telle que définie par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1927.

La terminologie utilisée en matière de frontière fait une distinction entre un *problème de frontière* et un *problème frontalier*. Le premier désigne un processus d'établissement de frontière qui n'a pas encore atteint son terme, à savoir la reconnaissance, par les autorités compétentes des deux États concernés, de la frontière telle que délimitée et démarquée de façon précise et complète. Le second est de nature complètement différente : il s'agit d'un problème causé par la présence d'une frontière dont le statut n'est pas remis en cause. L'empiètement sur un territoire voisin et la construction d'ouvrages chevauchant une ligne frontière sont des problèmes frontaliers. Ce type de problème n'est pas examiné dans la présente étude.

Enfin, il est une précision terminologique d'un tout autre ordre qu'il y a lieu d'évoquer ici, même si une décision politique récente est venue confirmer une appellation qui s'était insérée dans l'usage depuis quelques années et qui constitue pourtant une erreur terminologique flagrante. Il s'agit de la nouvelle appellation de la province de Terre-Neuve : *Newfoundland and Labrador / Terre-Neuve et Labrador*. Nous discuterons de cette question au chapitre consacré à la frontière Québec/Terre-Neuve (voir 7.6, *A qui appartient le Labrador?*).

3. La frontière Québec/Nouveau-Brunswick

Le constat fait en 1991 au sujet de ce segment de frontière vaut encore aujourd'hui, à savoir qu'aucun problème particulier ne s'y pose. Le seul élément d'imprécision alors mentionné concerne le point d'aboutissement de cette frontière du côté est, c'est-à-dire à l'endroit où elle rencontre la frontière de l'Île-du-Prince-Édouard.

Cette question est en suspens parce que le statut du golfe du Saint-Laurent est encore incertain, comme on le verra au chapitre 8. Selon la position du gouvernement du Canada, qui estime que le golfe est un territoire fédéral n'étant donc pas divisé entre les provinces riveraines par des lignes d'équidistance, la frontière Québec/Nouveau-Brunswick se terminerait à une certaine distance de l'embouchure de la baie des Chaleurs, là où elle aboutirait à la limite du «territoire maritime fédéral». Le gouvernement du Québec n'a jamais admis ce point de vue.

4. La frontière Québec / États-Unis

Seuls des *problèmes frontaliers* sont susceptibles de se poser le long de cette frontière, délimitée et précisément démarquée. L'intégrité territoriale du Québec n'est pas concernée quant à ce segment, pas plus maintenant qu'en 1991 ou au moment des travaux de la CEITQ.

Cela dit, une surveillance étroite de la zone frontalière devrait constituer une préoccupation du gouvernement du Québec, puisque les marges d'un territoire politique constituent toujours des zones sensibles. Le respect de la clause *non ædificandi*, en vigueur depuis 1924, l'état des constructions en position frontalière (édifices, voies de communication, ouvrages divers), l'accès à toutes les parcelles de

territoire le long de la frontière, voilà des éléments afférents à la gestion de la zone frontalière.. Le mandat de suivre la situation à cet égard devrait être spécifiquement confié à l'unité administrative chargée de l'intégrité du territoire québécois. Nous y reviendrons dans le chapitre final, où nous formulons quelques considérations sur l'état des frontières du Québec.

5. La frontière Québec / Ontario

Autour des années 1970, la situation était confuse quant à l'appartenance de plusieurs îles du lac Saint-François et du fleuve Saint-Laurent (environ 18). La CEITQ, après l'examen de la situation à cette époque, a proposé des solutions qui ont été, par la suite, étudiées par des représentants des deux provinces. En 1980, une entente ministérielle a été signée, laquelle convenait d'un échange de territoires. Or, il s'agissait d'une entente administrative qui, subséquemment, n'a pas été «constitutionnalisée» par des lois.

L'absence de finalisation du processus de fixation définitive de la frontière a, à quelques occasions, amené des personnes ayant contrevenu à des règlements relatifs à la chasse et à la pêche à choisir l'interprétation de la situation de la ligne frontière qui leur était la plus favorable. Depuis lors, il y a eu harmonisation des règles régissant ces activités, de sorte que cette conséquence d'un statut frontalier non définitif est maintenant écartée.

Cela étant, la situation de la frontière entre le Québec et l'Ontario est la même en 2001 qu'en 1991.

6. La frontière Québec / Nunavut

6.1 Frontière et territoire

À certains égards, le problème de la frontière septentrionale du Québec est lié au statut territorial de cette région. Le processus de reconnaissance des droits territoriaux des populations autochtones qui a été engagé depuis quelques années rencontre inévitablement la question de la délimitation des territoires concernés. Or, les étapes d'établissement des frontières n'ont pas toutes été franchies, loin de là. La délimitation du territoire québécois dans ses confins septentrionaux a été entreprise par les lois d'extension territoriale de 1898 et de 1912, mais est restée étonnamment en suspens depuis cette date. Nous en avons déjà fait l'observation lors des travaux de la CEITQ en 1971. Nous avons de nouveau constaté cette indéfinition lors de notre étude sur les frontières du Québec déposée à la Commission B-C, mais force nous est d'affirmer que, depuis cette date, les progrès ont été fort minces.

Dans le cadre de ces études, nous n'avons pas traité la question du statut des territoires concernés, sauf pour rappeler en 1991 que, dans le cas hypothétique où le Québec deviendrait un État indépendant, le principe de *l'uti possidetis* s'appliquerait, à savoir que les frontières ne seraient pas

modifiées par le changement de statut du territoire québécois. Cependant, on peut s'interroger sur l'effet que pourrait avoir la reconnaissance de droits territoriaux aux communautés autochtones sur leur nécessaire participation au processus, ce qui, selon certains, serait susceptible de modifier la frontière septentrionale du Québec. Cet aspect de la problématique n'est pas analysé dans le présent document.

6.2 Le constat de 1991

En 1912, les lois parallèles canadienne et québécoise de l'extension du territoire québécois ont adopté le même principe de délimitation de la frontière que celui retenu par la loi de 1898, qui fixait la frontière nord-ouest du Québec à la ligne de rivage depuis l'aboutissement nord de la frontière Québec-Ontario jusqu'à l'embouchure de la rivière Eastmain. La loi de 1912, qui a prolongé la frontière entre le Québec et les Territoires-du-Nord-Ouest jusqu'à ce qu'elle rencontre la frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador, se trouve donc à se référer à un principe de délimitation en apparence extrêmement simple puisque, d'une part, le seul élément de référence géographique utilisé pour fixer l'assiette de la frontière a été «la rive» et que, d'autre part, ce principe s'applique à l'ensemble de la frontière littorale du territoire nouvellement acquis au Québec.

Ce principe de délimitation de la frontière impliquait cependant un double questionnement. La référence «à la rive» («*along the shore*») posait le problème technique de définir l'assiette précise de la frontière aux fins de démarcation ; comme on le verra plus loin, ce problème n'est aujourd'hui que partiellement résolu. Par ailleurs, le fait de ne pas inclure dans le territoire québécois des îles qui sont en profonde symbiose avec les territoires côtiers occupés par les Inuits constituait dès lors un problème latent dont on assiste aujourd'hui à la résurgence, à l'occasion de la délimitation des territoires et des juridictions du Nunavut et du Nunavik.

6.2.1 La «dérive des îles»

Nous avons rappelé, dans notre étude de 1991, que la frontière septentrionale du Québec a été fixée, lors de l'extension territoriale de 1912, «à la rive» et cela pour des raisons que près d'un siècle d'histoire n'a pas réussi à élucider. Nous avons souligné le caractère ambigu, pour ne pas dire futile, des motifs alors invoqués pour justifier la décision du gouvernement fédéral de ramener à la côte la frontière qui, jusque là, délimitait le district d'Ungava par une ligne située bien au large dans la baie d'Hudson. On s'était alors référé à la difficulté de dénombrer les îles littorales et à des «raisons d'ordre stratégique».

Cette décision a défini une frontière qui constitue un cas exceptionnel, pour ne pas dire aberrant, par rapport à la pratique internationale des frontières. On ne connaît pratiquement aucun autre cas de frontière étatique qui reconnaisse à une autre autorité étatique une juridiction s'étendant jusqu'à la rive de l'État concerné. Le cas des îles grecques le long de la côte turque, parfois apporté en exemple, est bien différent : les frontières de la Turquie ne sont pas fixées à la rive, mais au large de celle-ci, et englobent de nombreuses îles dans le territoire turc. D'ailleurs, l'archipel constitue une constellation d'îles continue depuis la Grèce continentale jusqu'aux confins de l'Anatolie. La situation est tout à fait différente dans les baies d'Hudson, James et d'Ungava.

Le rattachement aux Territoires-du-Nord-Ouest des îles entourant la péninsule du Labrador a donc constitué un cas exceptionnel. Ce qui ajoute au caractère particulier de cette situation dans les baies James et d'Hudson, situation partagée par les trois provinces en position littorale, c'est-à-dire le

Manitoba, l'Ontario et le Québec, c'est que les îles situées au large des territoires de Terre-Neuve (y compris la côte du Labrador) et de la Colombie-Britannique font partie des territoires provinciaux. On aurait pu s'attendre à ce qu'une préoccupation «stratégique» porte davantage sur les îles ponctuant la mer territoriale face aux eaux internationales que sur celles situées dans les eaux intérieures canadiennes.

Cela dit, il n'est pas question de contester la validité des lois fédérale et provinciale qui ont donné un caractère officiel à cette frontière. Il reste tout de même que cette frontière contredit non seulement la coutume internationale, mais également, ce qui est plus grave, la réalité des relations humaines qui se sont établies entre les différentes composantes de ce territoire.

6.2.2 Qu'est-ce que la rive?

Les lois de 1898 et de 1912 ont établi la frontière septentrionale du Québec «à la rive», sans préciser ce que l'on entendait par la «rive», terme qui, pourtant, crée un problème puisqu'une frontière se doit d'être une ligne précisément localisée, alors qu'une «rive» est une zone en position littorale, un espace où la couverture maritime joint la masse continentale. Cet espace est plus ou moins large, selon la configuration du terrain et l'amplitude des marées, qui, dans cette région, sont les plus importantes au monde. La conséquence en est que l'estran, c'est-à-dire la bande de littoral ennoyée à marée haute mais découverte à marée basse, peut atteindre dans cette région plusieurs kilomètres de largeur. Ces estrans sont parsemés d'un très grand nombre d'îles, dont certaines ont de grandes superficies.

La question était donc d'établir, d'après les lois de 1898 et de 1912, de quelles autorités relevaient les îles d'estran, c'est-à-dire les îles rattachées au continent à marée basse. La CEITQ avait proposé, en 1971, d'établir l'assiette de la frontière à la ligne de basse mer. À la signature de la Convention du Nord-Est québécois, en janvier 1978, ce principe a été reconnu dans les textes qui se réfèrent au régime foncier et à la sélection des terres. Or, aucune loi ne vient, sur le plan constitutionnel, consacrer ce principe aucunement contesté par les autorités territoriales ou fédérales. On peut donc considérer que la frontière septentrionale du Québec est aujourd'hui reconnue comme suivant la ligne des basses eaux qui entoure le territoire du Nouveau-Québec.

Le problème n'est pas résolu pour autant, et cela pour deux raisons. D'abord, comme nous le verrons à la section 6.3.2, il existe plusieurs manières de définir la «ligne des basses eaux géographique». Par ailleurs, le tracé d'une frontière ne peut, pour de simples raisons de bon sens, suivre dans toutes ses circonvolutions une ligne géographique qui pénétrerait à l'intérieur des terres chaque fois qu'un cours d'eau aboutit à la mer. La démarcation d'une frontière littorale résulte toujours d'une simplification de la ligne géographique de référence, et il convient, comme l'a reconnu la pratique internationale, de «composer» une frontière simplifiée en traduisant la ligne de basse mer par une série de segments de ligne droite. Nous exposerons plus loin le détail de cette technique.

6.3 De 1991 à 2001

Durant les dix dernières années, certains éléments de la conjoncture ont évolué sans que l'on ait démarqué précisément la frontière septentrionale du Québec. Les négociations relatives aux revendications territoriales des Autochtones replacent la question frontalière dans une perspective nouvelle; le gouvernement du Québec serait bien avisé d'y porter sans tarder une attention particulière.

6.3.1 Une indéfinition persistante

À l'instar de la frontière du Labrador, les frontières septentrionales du Québec continuent à nager dans une indéfinition qui ne manque pas d'étonner. En effet, dans dix ans, cette frontière aura été délimitée depuis un siècle sans qu'aucune démarcation précise n'en ait encore été entreprise. Aucune négociation sérieuse n'a été menée soit pour préciser la frontière telle que délimitée, soit pour en modifier le principe de délimitation, ce qui, d'un point de vue géopolitique, constitue pourtant une double nécessité.

6.3.2 Une démarcation en suspens

Comme il a déjà été dit, la précision apportée à l'occasion de la signature de la Convention de la Baie James n'a été que partielle. En effet, la «ligne de basse mer» constitue, lorsque utilisée dans un contexte de délimitation de frontière, une ligne théorique qui se superpose à l'une des nombreuses lignes que peut marquer le contact de la mer avec le continent aux moments des basses marées; la situation de ce contact varie, par endroits assez considérablement, avec les saisons, les années et même avec les temps géologiques à cause du phénomène du relèvement isostatique.

Pour démarquer une frontière par référence à la ligne des basses eaux, il importe de préciser s'il s'agit de la ligne des plus basses mers ou de la ligne moyenne des basses mers et, dans ce dernier cas, si le calcul est fait sur la moyenne des plus basses mers annuelles ou bimensuelles et sur quelle période est établie cette moyenne, ou encore sur la moyenne de toutes les basses mers. À cet égard, le droit et la pratique internationale n'offrent pas d'éléments de doctrine ou de jurisprudence directement applicables au cas qui nous occupe, car il n'existe aucun autre cas où la frontière d'un État a été établie à la ligne de rivage d'un autre État situé au-delà d'un espace maritime. Nous le répétons, la frontière septentrionale du Québec constitue un cas exceptionnel et aberrant. Une des autorités les plus compétentes en matière de frontières, Stephen B. Jones, dans un ouvrage publié par le Carnegie Endowment for International Peace, à Washington, a nettement indiqué que ce genre de frontières était «à éviter». Quoi qu'il en soit, l'acte de délimitation de la frontière septentrionale du Québec, tout imprécis qu'il soit, est juridiquement valide. La définition de la ligne de basse mer constitue donc un élément qu'il restera à préciser pour peu que les parties en présence veuillent consacrer officiellement le principe de la frontière à la ligne de rivage.

Le choix d'une définition de la ligne de basse mer n'est cependant pas la seule précision à apporter aux termes de la délimitation. Il existe un autre aspect, sans doute plus important encore : celui de la transposition de la ligne de basse mer géographique (appelée «ligne de base normale») en termes de démarcation frontalière. Nous avons noté précédemment que le droit et la pratique internationale ne recèlent pas de jurisprudence établissant à laquelle des différences lignes de basses eaux il y a lieu de se référer pour démarquer une frontière ainsi délimitée. Il en va de même pour l'application du principe aux situations concrètes des configurations côtières, notamment dans les cas, extrêmement fréquents, où de nombreux fleuves et rivières aboutissent au littoral en formant de profonds estuaires et où la côte est composée d'un grand nombre de baies, d'anses, souvent d'ailleurs parsemées d'îles, reliées ou pas à la rive à marée basse.

On peut cependant se référer aux conventions et aux pratiques courantes en droit international en matière d'établissement de limites de la mer territoriale, dont la largeur se calcule à partir de lignes droites qui simplifient les contours littoraux, en général extrêmement complexes et sinueux. Cette ligne virtuelle, appelée *ligne de base droite*, a été consacrée, par une jurisprudence tout à fait conséquente, comme principe de base pour délimiter de la mer territoriale. L'arrêt de la Cour internationale de Justice

de La Haye, dans la cause *United Kingdom vs- Norvège*, après avoir rappelé que «la base de délimitation de la mer territoriale, c'est la laisse de basse mer et non la laisse de haute mer ou une moyenne entre basse et haute mers», a stipulé que la limite doit être établie «à partir des lignes de base droites et qu'elle ne doit pas s'écarter de la direction générale de la côte». Quand au choix de la ligne correspondant à la basse mer, on pourra s'inspirer des références faites par les nombreuses conférences du droit de la mer, qui ont, à l'occasion, précisé que l'on peut prendre pour référence une ligne apparaissant sur des cartes suffisamment précises, ligne «ne s'écartant pas sensiblement de la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales».

La méthode retenue consiste à fermer les indentations de la côte par des lignes droites tirées à partir des avancées du littoral (pointes, caps...). Le résultat de cette méthode est de reconnaître au territoire riverain l'espace maritime et les îles situés entre ces lignes droites et la côte. L'établissement de ces lignes doit s'appuyer sur deux éléments convenus entre les parties : il s'agit de s'entendre sur le choix des points d'appui des lignes de base droites ; il faut aussi établir la longueur maximale des segments de droite.

Quant aux points d'appui des segments de droite, il convient de les choisir de façon à ce que le tracé ne s'écarte pas de façon appréciable de la direction générale de la côte. Ce critère étant fort général et subjectif, une des Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer a établi, en 1960, que, pour qu'une baie ou quelque autre rentrant de côte puisse être séparée de la masse maritime par une ligne de base droite, il faut que sa superficie soit égale ou supérieure à celle du demi-cercle ayant pour diamètre la ligne tracée entre les points limitant l'entrée de l'échancrure.

Quant à la longueur maximale des lignes de base, ni les Conférences du droit de la mer ni la Cour internationale de justice n'ont fixé de normes strictes, à cause de la très grande variété des situations géographiques. Il n'y a donc pas de convention internationale que l'on pourrait appliquer systématiquement aux frontières de la mer territoriale et, par voie de référence, à une frontière littorale comme celle du Québec septentrional. Cependant, on peut raisonnablement penser qu'une longueur de 10 à 15 milles serait conforme à l'esprit des spécialistes du droit de la mer, si on en juge par les considérations apportées à et par la Cour internationale de justice, qui avait songé recommander la norme de 10 milles, à condition que les îles ne soient pas distantes de la côte de plus de cinq milles. Par ailleurs, lors du règlement du différend qui les opposait, le Royaume-Uni et la Norvège se sont mis d'accord pour la norme de 10 milles. Le Royaume-Uni a appliqué ailleurs la même norme. La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1960, s'est, pour sa part, référée à une norme de 15 milles en précisant que, dans les baies dont l'ouverture, de pointe à pointe, dépasse cette distance, les lignes de base seraient tracées à l'intérieur des échancrures.

Nous avons jugé opportun de rappeler ces quelques éléments de solution apportés par la pratique internationale parce que, tôt ou tard, il faudra s'y référer si aucun changement n'est apporté à l'acte de délimitation de la frontière septentrionale du Québec, telle qu'établie par les lois de 1912. D'ailleurs, pour pouvoir répondre à des besoins immédiats et spécifiques, des fonctionnaires fédéraux et québécois ont dû procéder, chacun de leur côté, à des simulations de définition de frontière en faisant référence à ces différents critères et méthodes.

6.3.3 Quelques éléments vers une délimitation plus précise

À diverses occasions, à vrai dire assez régulièrement, l'administration territoriale est confrontée à la question des limites du territoire. Nous nous référerons ici à deux domaines où il a été

effectivement nécessaire de faire l'exercice d'une définition théorique de la frontière du Nouveau-Québec, l'un impliquant le gouvernement du Québec, l'autre le gouvernement fédéral canadien.

6.3.3.1 La toponymie

De par sa loi constitutive, la Commission de toponymie du Québec a le mandat de colliger et d'attribuer officiellement des noms à toutes les entités géographiques situées en territoire québécois. Ainsi, elle fournit les noms qui figureront sur les cartes publiées par les services fédéraux et provinciaux compétents. Depuis quelques années, la production, par les agences fédérales et provinciales, de cartes topographiques couvrant les régions nordiques a requis de la Commission des constats toponymiques permettant d'identifier de nombreuses îles en position littorale.

Afin d'établir sur quelles îles elle avait juridiction, la Commission de toponymie s'est référée au Service d'intégrité territoriale du ministère des Ressources naturelles. Un exercice minutieux a été fait pour établir, sur une base cartographique à l'échelle de 1 : 50 000, une série de lignes de base droites en appliquant les critères les plus couramment admis en matière de délimitation de la mer territoriale, comme nous en avons fait mention aux sections précédentes. Ce travail a été accompli en s'appuyant sur le consensus qui se dégagait d'un échange de lettres entre le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec et le ministre de la Justice du Canada, en 1975 et 1976. Le premier échange concluait à l'opportunité de se référer à la laisse de basse mer, le second à la pertinence de retenir le principe de la fermeture des embouchures des rivières affluant à la mer.

C'est sur cette base que la Commission de toponymie a attribué des noms à un grand nombre d'îles qui, au terme du travail d'établissement des lignes de base droites selon les principes retenus (méthode des demi-cercles et longueur maximale de 10 milles), se trouvent situées entre ces lignes et la côte et, partant, sont considérées comme faisant partie du territoire québécois. Comme le veut la pratique établie, la Commission de toponymie du Québec transmet tous les noms de lieux qu'elle adopte à la Commission de toponymie du Canada, qui les incorpore dans sa banque.

Cette procédure a été suivie pour tous les noms géographiques concernés par cette opération, de sorte que les noms désignant des îles considérées comme faisant partie du territoire québécois selon le principe de délimitation indiqué font maintenant partie de la banque de noms fédérale. Évidemment, l'autorité toponymique fédérale n'a pas le pouvoir de décider de la situation de la frontière septentrionale du Québec; il reste toutefois qu'à ce niveau l'opération a été considérée comme valable, en principe, et que, vraisemblablement, elle pourrait servir de référence. Il faut cependant noter que les noms de certaines îles apparaissent à la fois dans la liste des lieux faisant partie des Territoires et dans celle du Québec. Là aussi, il y a ambiguïté.

Nous savons qu'un travail analogue à celui réalisé au Québec l'a été par des fonctionnaires fédéraux, mais aucune communication officielle entre les deux ordres de gouvernement n'est venue consacrer ou même simplement comparer les exercices menés de part et d'autre. Il est assez étonnant que cela n'ait pas été fait. Après quelque 90 ans d'indéfinition, il serait temps de régler la question.

6.3.3.2 Les négociations entre les Inuits et le gouvernement fédéral

Les négociations en cours entre des représentants des communautés inuites et le gouvernement fédéral exigent elles aussi une localisation précise de la frontière du Nouveau-Québec. Les Inuits du Nunavik, par la voie de la société Makivik, qui négocie en leur nom, réclament l'administration ou du moins la jouissance d'une grande proportion des îles de la baie d'Hudson faisant partie du Nunavut (la proportion de 80 % a été évoquée). Il est évident que pour identifier les îles censément comprises dans le territoire du Nunavut qui feront l'objet d'une reconnaissance de droits d'usage au profit des communautés inuites du Nunavik, il faut au préalable établir quelles îles font partie du Nunavut. Or, aucune entente n'est intervenue à cet égard entre les gouvernements concernés, même si, de part et d'autre, des lignes ont été tracées sur base cartographique, comme il a été mentionné.

Le Québec n'étant pas partie à ces négociations et n'ayant pas été en mesure, dans ce contexte, de présenter sa position quant à la localisation de la frontière, les choses en sont au même point où elles étaient lorsque nous avons présenté notre étude à la Commission B-C.

6.4 Les enjeux actuels

Les enjeux relatifs aux frontières septentrionales du Québec sont de deux ordres. La démarcation frontalière selon le principe de délimitation adopté en 1912 pourra impliquer la reconnaissance de la juridiction québécoise sur un grand nombre d'îles, dont certaines ont une superficie de plusieurs dizaines de kilomètres carrés. Ces îles sont pour la plupart régulièrement fréquentées par les Inuits du Nunavik, qui peuvent s'y rendre à pied sec l'été, à marée basse, de même que durant toute la période hivernale.

Il en va d'ailleurs de même pour d'autres îles, également très nombreuses, mais qui ne font pas actuellement partie du Québec. Ces îles, situées en face du littoral et dont certaines se trouvent à un jet de pierre de la côte, représentent certes des enjeux qui sont d'un autre ordre puisque les lois sont claires quant à leur situation hors Québec, mais rencontrent la même problématique quant à la symbiose îles-littoral qui caractérise le mode de vie des Inuits du Nord québécois.

6.4.1 La démarcation

On n'imagine pas toujours que l'écart entre la ligne des hautes eaux et celle des basses eaux peut représenter une différence de superficie de grande importance. La superficie totale des îles d'estran n'a pas fait l'objet d'un calcul précis, mais équivaut sans doute à plusieurs centaines de kilomètres carrés.

Si la reconnaissance de l'appartenance québécoise de ces îles ne fait plus de doute, même si l'entente de niveau administratif doit être confirmée au niveau légal et constitutionnel, tel n'est pas le cas pour les îles qui tomberaient sous juridiction québécoise si l'on convenait définitivement de la méthode des lignes de base droites, des demi-cercles dans les baies et de la fermeture des embouchures estuariennes. Comme il a déjà été dit, cela reste à être déterminé et à faire l'objet d'une entente entre les gouvernements concernés. Or, la superficie de ces îles totalise sans doute plusieurs autres centaines de kilomètres carrés. L'enjeu est important sur le plan quantitatif ; il l'est aussi sur le plan qualitatif, en ce sens qu'il affecte directement les habitudes de vie des Inuits de la côte, qui fréquentent régulièrement tant les îles d'estran que les îles estuariennes, littorales et, dans plusieurs cas, du large.

6.4.2 Les îles de la zone extracôtère

L'évolution des revendications territoriales des Autochtones est venue considérablement modifier la donne en ce qui concerne la définition territoriale des régions nordiques. La création du Nunavut en 1999 et le processus d'émergence du Nunavik mettent en lumière, non seulement la nécessité de procéder à une délimitation définitive du territoire québécois dans le Nord, selon les termes des lois de 1912, mais aussi l'inévitable rappel du caractère aberrant du partage des îles de la baie d'Hudson entre les Territoires-du-Nord-Ouest et le Nouveau-Québec.

À l'occasion des travaux de la CEITQ, une étude du géographe Benoît Robitaille, qui avait une expérience approfondie du Nord québécois et de la situation socio-économique des Inuits, avait illustré les rapports étroits que tissaient ces derniers entre le littoral et les îles dans leur vie quotidienne (volume 5.3 du Rapport de la Commission). Trente ans plus tard, la *Commission du Nunavik* reprenait, dans son Rapport de mars 2001, le sens des propos de l'étude de Benoît Robitaille :

«Le statut de la zone extracôtère est l'un des enjeux qui débordent le mandat de la Commission. Le mode de vie traditionnel des Inuits est étroitement lié à la mer et ceux-ci continuent d'en tirer une grande partie de leur chasse et de leur pêche de subsistance. En conséquence, beaucoup de participants aux audiences publiques ont souligné qu'il serait logique que la zone extracôtère tombe sous la compétence du gouvernement du Nunavik. Cependant, le mandat de la Commission stipule qu'elle ne peut faire de recommandations qu'à l'égard de la création d'un gouvernement au Nunavik ayant compétence sur le territoire décrit dans l'Accord politique. Ce territoire comprend la région au nord du 55° parallèle qui fait partie de la province de Québec, mais exclut la zone extracôtère qui est de compétence fédérale et nunavutoise. Il faut également noter que la compétence de l'ARK, de la CSK et des autres institutions créées dans le cadre de la CBJNQ ne s'étend pas à la zone extracôtère. En revanche, la Commission convient que la question du statut de la zone extracôtère est importante. Elle est également d'avis que cette question devrait être traitée par les parties concernées. La Commission note en outre qu'il se pourrait que certaines préoccupations exprimées lors des audiences publiques soient résolues par l'entente que la Société Makivik négocie actuellement avec les gouvernements du Canada et du Nunavut» (section française, p. 4).

Ces constatations relèvent de l'évidence. Aussi est-il étonnant que, sauf quelques interventions discrètes, dont au moins une au niveau ministériel, le gouvernement du Québec ait peu fait, depuis 1912, pour négocier un changement de définition de la frontière septentrionale du Québec. Il faut dire que l'état actuel des relations entre les deux ordres de gouvernement ne constitue pas le contexte le plus favorable à de telles négociations.

Faute de négociations, il faudra continuer à gérer une situation faisant que tout ouvrage côtier (quais, jetées, aménagements littoraux...) se trouve à cheval sur deux juridictions, avec tout ce que cela comporte de complications. La situation a de quoi faire sourire quand on sait qu'une personne se baignant à marée basse sort par le fait même du Québec...!

6.5 Pour la suite des choses

Il appartient au gouvernement du Québec de préciser sa position quant aux frontières septentrionales du territoire québécois, et cela, sur les deux aspects de la question. D'abord, le principe

de délimitation établi par les lois de 1912 et partiellement précisé par la suite recèle encore des imprécisions dans son application concrète aux fins de démarcation définitive de la frontière. Pour des raisons pratiques de divers ordres, il incombe aux autorités gouvernementales concernées d'en venir à une entente afin de permettre cette démarcation. Cette démarche n'implique pas que le Québec doive renoncer à faire réviser le principe de délimitation qui rattache les îles littorales (non pas celles d'étran) au Nunavut, une situation qui, nous ne le répéterons jamais assez, est tout à fait aberrante et fait fi des données élémentaires de la géographie humaine de cette région. Le premier volet de la problématique actuelle est d'ordre technique et devrait être confirmé sur le plan légal. Le second relève de la conjoncture et des stratégies politiques et il faut souhaiter que le contexte géopolitique se prête à une rectification de la situation.

7 La frontière Québec/Terre-Neuve

7.1 Le constat de 1991

Après avoir conclu que le Québec n'a aucune base juridique valable pour contester par des voies judiciaires la frontière du Labrador telle qu'établie par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1927, notre étude avait rappelé devant la Commission B-C, comme l'avait fait antérieurement la CEITQ en 1971, un certain nombre de motifs parfois invoqués pour contester la validité du jugement du Conseil privé et, partant, le caractère définitif du tracé reconnu par cette instance et confirmé par l'Union de Terre-Neuve au Canada en 1949.

Nous rappelons ici ces motifs, car il arrive assez souvent qu'ils soient encore utilisés pour émailler des prises de position, sans doute bien intentionnées, mais dénuées de fondement juridique, visant à conforter la non-reconnaissance de la frontière établie par le Comité judiciaire du Conseil privé :

- a) Le Conseil privé de Londres ne pouvait rendre un jugement équitable, étant à la fois juge et partie;
- b) Le jugement était entaché du fait que les juges londoniens avaient un intérêt pécuniaire dans «l'affaire du Labrador»;
- c) C'était le Canada et non le Québec qui était partie à la cause et, partant, le Québec n'est pas lié par le jugement;
- d) La décision du Comité judiciaire du Conseil privé n'était qu'une opinion et non un jugement ayant force de loi.

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur la démonstration de la non-validité de ces arguments pour une éventuelle réouverture d'instance, car rien ne permet d'infirmer les conclusions auxquelles arrivait l'étude qu'en avait faite la CEITQ. Aucune analyse sérieuse de la question n'a été faite depuis.

Il existe cependant un autre argument maintes fois évoqué et sur lequel s'appuie le gouvernement du Québec pour revendiquer une partie du territoire reconnu à Terre-Neuve, par voie de représentation cartographique, argument que nous examinerons plus loin. Cet argument consiste à considérer que la portion de territoire située entre le 52° parallèle et la ligne de partage des eaux constitue un cas d'*ultra petita*, c'est-à-dire une attribution de territoire au-delà de la demande.

Cet argument, contrairement aux autres précédemment cités, pourrait à la rigueur être invoqué pour appuyer une révision partielle du jugement de 1927. Mais la route est longue, et l'issue, tout à fait incertaine. La question avait été étudiée par la CEITQ (*La frontière du Labrador*, vol. 3.1, *Rapport des commissaires*, Québec, CEITQ, 1971, p. 339-362); les commissaires avaient conclu que la référence au 52° parallèle pour en faire un segment de frontière était peut-être moins logique, à certains égards, qu'un tracé qui aurait fait directement le raccordement entre la ligne méridienne et la ligne de partage des eaux. Toutefois, la Commission n'avait pas vu dans l'écart dont souffre le jugement à cet égard un motif de réouverture de dossier, d'ailleurs impossible pour plusieurs autres raisons. Il faut ajouter que certains actes posés par le gouvernement du Québec constituent, à l'égard de la région dite d'*ultra petita*, une reconnaissance tacite du 52° parallèle comme frontière valide.

7.2 Jusqu'à ce jour, répétition des mêmes arguments

Outre ces arguments de nature juridique qui, à l'exception du dernier évoqué, sont, répétons-le, dénués de fondement et ne donnent ouverture à aucune contestation judiciaire du jugement, on s'est, plus souvent encore, référé à des considérations géographiques pour dénoncer l'aberration que comporte, de ce point de vue, le jugement de 1927. De telles interventions continuent à se manifester, sans doute encouragées par le fait que les gouvernements successifs du Québec ont régulièrement répété qu'ils ne reconnaissent pas le jugement de 1927.

Ainsi, d'aucuns considèrent aberrant qu'une *côte* ait été définie de façon à inclure des territoires situés à plus de 700 kilomètres du littoral, car il s'agissait bien de définir les limites intérieures de la *côte du Labrador* et non du *Labrador*; nous reviendrons sur cette question spécifique. L'histoire nous enseigne que des exemples analogues ont existé ailleurs et que le droit international ne répugne pas à accepter une définition aussi large du mot *côte* appliqué à un espace politique (Côte d'Ivoire, Côte d'Or, Côte des Somalis, etc.). Par ailleurs, il faut admettre que la ligne préconisée par le Canada et le Québec devant les juges du Conseil privé était immensément plus problématique et irréaliste sur le plan géopolitique, puisqu'elle aurait délimité un territoire absolument ingérable : un mille de profondeur sur plusieurs milliers de kilomètres de longueur. Les juges ont penché du côté le moins insensé.

Géographes et cartographes ont noté que l'établissement de la ligne de partage des eaux entre le bassin atlantique et celui du Saint-Laurent serait, par endroits, impossible puisqu'il existe, dans le Labrador central, des secteurs polyréiques (drainés vers deux versants différents) et des secteurs aréiques (situés sur la hauteur des terres et non drainés). Ce problème est réel; nous en traiterons plus loin.

Enfin, au-delà des arguments utilisés pour appuyer une non-reconnaissance de la frontière du Labrador telle qu'établie par le Comité judiciaire du Conseil privé, il a été dit et répété, y compris par les plus hautes instances politiques, que le Québec n'a jamais reconnu le jugement de 1927. Il est vrai qu'il n'existe pas de loi de délimitation territoriale reconnaissant expressément cette ligne. Il est également vrai qu'aucune autorité ministérielle, sauf erreur, n'a spécifiquement reconnu la valeur juridique et contraignante du jugement de 1927. Il faut cependant reconnaître que des lois (telle la Loi du développement minier de 1946), des arrêtés-en-conseil et surtout de très nombreux documents publiés par le gouvernement du Québec constituent des reconnaissances explicites de la localisation de la frontière interprovinciale à la ligne de partage des eaux et, dans plusieurs cas également, le long du 52° parallèle. Il faut ajouter que l'absence d'actes d'occupation du territoire, sur les plans physique, légal et administratif, peut aussi être considérée comme une reconnaissance implicite de cette frontière.

En résumé, nous avons établi, dans notre rapport présenté à la Commission B-C, que les arguments juridiques invoqués pour contester la validité du jugement du Conseil privé de 1927 ne sont pas recevables et que seule une révision partielle du tracé de la frontière (à savoir les segments du 52° parallèle et de la rivière Romaine) pourrait théoriquement être envisagée, encore qu'il s'agisse d'une éventualité fort problématique.

Tout porte à croire, d'ailleurs, que la position du gouvernement québécois, bien que cette position n'ait jamais été très clairement exprimée, est à l'effet que «le litige Québec–Terre-Neuve datant de 1927 concerne non pas la totalité du Labrador (sic), mais une portion de quelque 30 000 kilomètres carrés couvrant le bassin de la partie supérieure des rivières qui se jettent dans le golfe Saint-Laurent» (article de Norman Delisle, de la Presse canadienne, paru dans *Le Soleil*, le 7 décembre 2001).

7.3 La représentation cartographique de la frontière du Labrador

Au-delà des déclarations de non-reconnaissance de la totalité ou d'une partie de la ligne de 1927, une des rares manifestations concrètes de cette position a été la publication, par le gouvernement du Québec, de cartes géographiques remettant en question ce tracé. Il faut malheureusement constater que, depuis 1927 jusqu'à récemment, une certaine incohérence a caractérisé l'expression de la position du gouvernement du Québec. En effet, les représentations de la frontière du Labrador sur des documents officiels du gouvernement du Québec représentent des cas de figure étonnamment variés. Nous en mentionnons quelques-uns.

- a) Aucune frontière n'est indiquée, supposant que le Québec comprend un territoire se prolongeant jusqu'au rivage atlantique. Certaines cartes ajoutent la mention «La frontière Québec–Terre-Neuve n'est pas indiquée sur cette carte, pour cause»;
- b) Représentation de la frontière telle qu'établie par le Conseil privé de Londres en 1927, sans autre mention;
- c) La frontière est indiquée telle qu'établie par le Conseil privé mais avec une indication que cette frontière est «non définitive»;
- d) La frontière est représentée par la ligne de partage des eaux jusqu'au nord de la ligne méridienne Ance (sic) Sablon-52° parallèle ; le raccord entre la ligne de partage des eaux et la ligne méridienne se fait, sur les cartes, de différentes manières; plusieurs cartes prolongent la ligne de partage des eaux formant frontière jusqu'au sud-est du point vertex (ce point est discuté dans un paragraphe ultérieur);
- e) La frontière est doublement représentée, sur le côté sud, à savoir par la ligne de partage des eaux et par le 52° parallèle, avec ou sans la mention «tracé de 1927 du Conseil privé»;
- f) La ligne de partage des eaux est prolongée au delà du vertex méridienne/52° parallèle, le segment de la méridienne se terminant avant ce vertex;
- g) La ligne de partage des eaux est prolongée au delà du vertex méridienne/52° parallèle, le segment de la méridienne étant quant même représenté jusqu'au 52° parallèle.

On a relevé d'autres représentations dont certaines, assez fantaisistes, ne peuvent être, de ce fait, considérées comme des prises de position par rapport à la localisation présumée de la frontière.

Depuis un certain nombre d'années, et tout particulièrement depuis que, en 1997, une directive claire a été émise par le sous-ministre des Ressources naturelles concernant la représentation cartographique des frontières du Québec dans les documents officiels, les cartes publiées par le Service de cartographie du ministère des Ressources naturelles et, en principe, par les autres

ministères respectent une consigne qui a le mérite d'une certaine logique. Malheureusement, elle n'est pas rigoureusement suivie par tous les organismes gouvernementaux.

La directive émise en 1997 relativement à «l'illustration cartographique du Québec» est la suivante pour ce qui est de la représentation de la frontière du Labrador (il est d'ailleurs mentionné que ces éléments s'appliquent autant à une illustration sous forme de carte que sous forme de logo) :

- a) Le territoire du Labrador doit apparaître; il ne doit pas être nommément identifié et sa frontière doit, dans la mesure du possible, être composée d'un symbole différent des autres frontières interprovinciales et internationales du Québec;
- b) La couleur du Québec doit s'étendre jusqu'à la ligne de partage des eaux, alors que le reste du Labrador est de la même couleur que Terre-Neuve; lorsque la mention que l'on retrouve au paragraphe suivant ne peut être inscrite (logo et carte de petite dimension), la couleur du Labrador ne doit pas offrir un contraste trop grand avec celle du Québec;
- c) À l'exception d'un logo, la mention «tracé de 1927 du Conseil privé (non définitif)» doit apparaître, dans la mesure du possible, le long de la frontière; la frontière sur le 52° parallèle, qui doit également apparaître sur la carte, doit avoir cette mention;
- d) Lorsqu'il s'agit d'une carte thématique, il ne faut pas étendre l'illustration du thème au territoire du Labrador.

Cette directive présente l'avantage de limiter les représentations cartographiques inexactes, contradictoires ou compromettantes de la frontière du Labrador (dont on a vu bien des exemples depuis 1927) et de suggérer un mode de représentation qui traduit la position actuelle du gouvernement du Québec. Compte tenu de celle-ci, la directive comporte tout de même des ambiguïtés.

Au point a), le texte se réfère au «territoire du Labrador», alors qu'il devrait se référer à «la côte du Labrador». Il s'agit d'une erreur toponymique fréquente qui est à la base du changement de nom récent de la province de Terre-Neuve. La consigne veut évidemment dire que c'est «la côte du Labrador» qui ne doit pas être nommément identifiée. Le «territoire du Labrador» n'a pas de frontière reconnue; le Labrador est une entité géographique aux limites indéfinies que de nombreux atlas associent à l'ensemble de la «péninsule du Labrador» ou à la «péninsule Québec-Labrador».

Le point b) corrige partiellement la confusion terminologique du point précédent, en se référant au «reste du Labrador». Ce qui importe davantage, c'est que, ce «reste du Labrador» devant être représenté «de la même couleur que Terre-Neuve», cette référence constitue clairement une reconnaissance que le bassin atlantique fait partie de la province de Terre-Neuve. Il s'agit donc d'une limitation à la position officielle du Québec qui est de ne pas reconnaître la frontière telle que définie par le Conseil privé de Londres. En fait, le Québec se trouve à la reconnaître pour la plus grande portion, à savoir pour toute la portion située au nord et à l'est de la ligne de partage des eaux.

Le point c) suggère de faire apparaître la mention «non définitif» sur les cartes pour qualifier le tracé de 1927. En se référant aux deux étapes essentielles de l'établissement d'une frontière, à savoir la *délimitation* et la *démarcation*, l'interprétation logique de cette note est que la démarcation de la frontière n'a pas été effectuée, ce qui n'invalide pas la délimitation. Plus loin, on se réfère à «la frontière sur le 52° parallèle»; pourtant, le Québec conteste le fait que la frontière suive ce parallèle ; il s'agit plutôt, aux yeux du Québec, d'une «ligne» ou d'un «tracé» qui n'est pas reconnu comme frontière.

Le point d) exprime la même confusion entre «le Labrador» et «la côte du Labrador».

Cette consigne aurait avantage à être formulée de façon plus précise et cohérente; toutefois, elle a le mérite d'exister et de limiter les dégâts, si l'on peut dire.

7.4 Un détail cartographique qui a son importance

Il est un point que les parties ne pouvaient contester, tant à l'instance qu'avant et après : c'est l'existence du segment terminal sud de la frontière entre les deux territoires, à savoir la ligne méridienne tirée de l'Ance Sablon jusqu'au 52° parallèle. La position du Canada devant le tribunal de Londres contredisait cette réalité en préconisant une profondeur de côte d'un mille, ce qui, évidemment, a été rejeté par le Conseil privé. Or, dans toute contestation judiciaire relative à des frontières, il importe que la partie qui a recours à la «preuve cartographique» fournisse des documents qui soient en tous points cohérents avec les lois et autres documents non contestés ou non contestables. Il est donc important de s'assurer que les représentations cartographiques de la frontière par les autorités québécoises ne soient pas vulnérables à cet égard.

Les représentations cartographiques de la frontière du Labrador par les organismes officiels québécois visent souvent à revendiquer le territoire sis au-delà du 52° parallèle, le territoire dit d'*ultra petita*. Comme il a déjà été dit, la portion de territoire comprise entre le 52° et la ligne de partage des eaux constitue sans doute la seule partie du Labrador terre-neuvien sur laquelle le Québec pourrait théoriquement échafauder une argumentation pouvant appuyer une certaine revendication territoriale vis-à-vis de Terre-Neuve. L'on peut donc comprendre que les autorités québécoises, qui ont toujours hésité à reconnaître formellement la décision du Conseil privé (tout en reconnaissant son existence dans les faits), donnent, sur les cartes qui relèvent de leur juridiction, un signal d'une éventuelle réclamation de cette portion du territoire attribué à Terre-Neuve.

Sans porter de jugement sur cette stratégie, il y a lieu d'examiner comment, sur ces cartes, la ligne de partage des eaux est intégrée dans le tracé général de la frontière. Plus précisément, il s'agit de la jonction entre, d'une part, la ligne méridienne qui constitue le segment le plus méridional de la frontière et, d'autre part, la ligne de partage des eaux. L'on sait que la réclamation de Terre-Neuve et le raisonnement des juges du Conseil privé rencontraient un problème à vrai dire difficilement surmontable, car il était bien difficile de concilier des textes dès lors qu'il s'agissait de les traduire cartographiquement en toute logique et sans élément subjectif. La raison en est simple : le point terminal de la ligne méridienne établie par l'acte de 1825, dont on ne peut contester la validité, ne se situe pas à la ligne de partage des eaux, mais à environ 10 kilomètres de celle-ci. Pourtant, comme l'avait illustré le rapport de la CEITQ, plusieurs possibilités de raccordement s'offraient pour concilier les termes de la loi de 1825 et la référence à la ligne de partage des eaux.

Les cartes actuellement publiées par le gouvernement du Québec ne retiennent aucun des segments qu'il eût été possible d'utiliser pour raccorder les deux segments, comme l'avait proposé la CEITQ. Sur les cartes québécoises, on a au contraire prolongé la ligne de partage des eaux vers l'est et le sud au-delà du vertex méridienne/52°, ce qui se trouve à inclure dans le Québec une portion de territoire qui a été manifestement reconnue à Terre-Neuve par la loi de 1825. Le texte de cette loi était pourtant explicite :

«... Be it therefore enacted that so much of the said coast as lies to the westward of a line to be drawn due north and south from the bay or harbour of Ance Sablon, inclusive, as far as the fifty-second degree of north latitude with the island of Anticosti, and all other islands adjacent to

such part as last aforesaid of the coast of Labrador, shall be and the same are hereby re-annexed to and made a part of the said province of Lower Canada...»

Il n'est donc pas étonnant que l'Arpenteur du Québec ait reconnu, à la suite de cette loi, soit en 1826, que le 52° constituait dès lors la frontière du Bas-Canada.

La partie de territoire que les cartes québécoises rognent sur la partie terre-neuvienne par ce détail cartographique est peu étendue par rapport à l'ensemble de la Côte du Labrador : une centaine de km². Mais le problème réside surtout dans le fait que la jurisprudence internationale a maintes fois nié toute valeur à des cartes qui contredisent, même sur des détails, des données antérieurement convenues ou juridiquement valides, ce qui est incontestablement le cas si on se réfère à la loi de 1825. Il faut dire que la position canadienne/québécoise défendue devant le Comité judiciaire du Conseil privé en 1926 faisait pire en ne reconnaissant à Terre-Neuve qu'une étroite bande littorale d'un mille de profondeur. Cette position géographiquement et juridiquement indéfendable a sans doute joué pour amener les juges à rechercher une solution moins irrecevable géopolitiquement. Il est sans doute inutile, dans toute tentative d'appuyer une position de revendication territoriale, de répéter, même à échelle réduite, les inconsistances passées, surtout si l'on tient compte du fait qu'elles n'ont pas servi la cause que défendaient solidairement le Canada et le Québec.

Si les autorités québécoises tiennent à représenter la frontière du Labrador à la ligne de partage des eaux sur tout son tracé à partir du seul segment qui avait été défini par une loi préalable à la cause d'arbitrage, elles seraient sans doute bien avisées de corriger la représentation cartographique dans le secteur mentionné.

7.5 L'indémarcabilité de la frontière

Un des arguments utilisés pour contester la validité de la décision du Conseil privé a été «l'indémarcabilité» (relative) de la frontière à partir de la ligne de partage des eaux. L'argument s'appuie sur une réalité concrète, à savoir qu'il existe des régions traversées par le tracé de 1927 où la «hauteur des terres» est drainée dans les deux versants soit simultanément, soit alternativement selon les saisons, sous l'effet de divers facteurs (congères, colonisation végétale, barrages de castors). On a déjà dit que ce problème, qui se situe à l'étape de la démarcation, n'implique pas une remise en question de la délimitation.

Le problème, qui à la vérité peut affecter des territoires assez vastes (plusieurs dizaines de kilomètres carrés), relèvera des commissions de démarcation qui, un jour ou l'autre, devront s'atteler à la tâche de traduire sur le terrain ce qui aura été convenu au niveau de la délimitation et représenté sur des cartes géographiques. On peut apporter plusieurs exemples de cette situation géographique assez particulière, mais non exceptionnelle, puisque la langue montagnaise possède un mot (*tomami*) pour désigner spécifiquement les lacs qui se déversent dans deux bassins différents.

7.6 À qui appartient le Labrador?

Depuis le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé, la réponse à cette question est claire : le Labrador appartient pour partie au Québec et pour partie à Terre-Neuve. Pourtant, les récentes interventions du gouvernement de Terre-Neuve et du gouvernement du Canada concernant le changement de nom de la province de Terre-Neuve en celui de *Terre-Neuve et Labrador* laissent croire que c'est la totalité du Labrador qui, en 1927, a été reconnue à Terre-Neuve. Évidemment, il n'en est rien : c'est bien la *côte du Labrador* qui, en 1809, a été attribuée à Terre-Neuve, d'une manière

d'ailleurs floue, ce qui a donné lieu aux incertitudes qui ont conduit, au début du siècle, au différend qui a opposé le Québec et le Canada à Terre-Neuve, puis à l'arbitrage de 1927.

Le gouvernement de Terre-Neuve utilise depuis de nombreuses années et dans différents contextes l'expression *Newfoundland and Labrador* pour désigner son territoire. Il est assez étonnant que cette pratique n'ait soulevé aucune réaction officielle de la part du gouvernement du Québec, car cette désignation est incorrecte sur le plan toponymique canadien et tout à fait inusitée pour ne pas dire aberrante sur le plan toponymique international. La littérature géographique et la cartographie de toutes les époques ont clairement représenté le Labrador comme un vaste territoire qui déborde largement la côte, même dans l'acception excessivement généreuse de ce mot adoptée par les juges de Londres. Comme celle de la côte elle-même jusqu'en 1927, la délimitation géographique du Labrador n'a jamais fait l'objet d'une définition consensuelle. Certaines sources vont même jusqu'à considérer que tout le territoire compris entre le Saint-Laurent et la baie d'Hudson constitue la *péninsule du Labrador*. Le toponyme *Péninsule du Labrador* est d'ailleurs un nom géographique qui figure au *Répertoire toponymique du Québec*, après avoir fait l'objet d'une publication dans la *Gazette officielle du Québec*: de ce fait, il est officiel aux termes de la loi. Ce n'est que récemment que certains atlas inscrivent sur le territoire de la côte du Labrador politique le seul terme *Labrador*.

L'expression *Newfoundland and Labrador* ne correspond à aucune réalité, ni géographiquement ni géopolitiquement, puisque ni la géographie, ni l'histoire, ni le droit n'ont jamais reconnu à la colonie puis à la province de Terre-Neuve une juridiction sur l'ensemble du Labrador. Le faire par le biais de la toponymie constitue une distorsion de la réalité, car le Labrador se trouve, par la décision judiciaire de 1927, à avoir été partagé entre les provinces de Terre-Neuve et du Québec. Il serait donc tout aussi justifié, à partir de ce raisonnement, de désigner la province de Québec par l'expression *Québec et Labrador*.

Mais de telles expressions utilisées pour désigner les provinces de Québec et de Terre-Neuve contredisent les pratiques toponymiques internationales. En effet, même si l'on acceptait la dérive toponymique qui a amené certains à désigner la *côte du Labrador* par le seul nom *Labrador*, encore serait-il inapproprié d'utiliser l'expression proposée. La *côte du Labrador* et l'*île de Terre-Neuve* ne constituent pas deux entités juridiques et géopolitiques distinctes, puisque le Conseil privé a précisément établi que celle-là faisait partie de la province qui a nom Terre-Neuve. Le fait qu'une partie de cette province soit insulaire et une autre continentale ne justifie aucunement cette juxtaposition de deux toponymes qui ne sont même pas de même nature (l'un est topographique, l'autre est politique).

Si l'on tenait à ce que le nom de la province soit explicite quant aux éléments territoriaux qu'elle comprend, il faudrait, à la limite et pour être exact, la désigner sous le nom de *Province de l'île de Terre-Neuve et de la Côte du Labrador*. Le gouvernement du Québec devrait s'opposer à ce changement qui contredit une décision de sa propre Commission de toponymie sur l'extension du terme *Labrador* (rappelons que ses décisions ont force de loi). La raison en est simple : accepter que la province voisine s'appelle *Terre-Neuve et Labrador*, c'est reconnaître que le *Labrador*, dans son intégralité, appartient à Terre-Neuve, ce qui est faux. L'expression *frontière du Labrador* n'a jamais signifié la *frontière entre le Québec et le Labrador*, mais bien la *frontière entre Québec et Terre-Neuve au Labrador*, ce qui est complètement différent. D'ailleurs, le dispositif de la décision du Conseil privé était, à cet égard, on ne peut plus clair : «...the boundary between Canada and Newfoundland in the Labrador peninsula is a line ...».

À la limite, la consécration constitutionnelle de ce dérapage toponymique pourrait même justifier le raisonnement suivant: puisque Terre-Neuve revendiquait, devant le Conseil privé, la *côte du Labrador* et que celui-ci lui a attribué non seulement la côte mais *tout le Labrador*, il y *ultra petita* ; d'où, les conséquences qu'on connaît relativement à la validité de la décision. Mais qui oserait pousser aussi loin l'incohérence de la situation?

7.7 Où en est-on avec le Labrador?

Depuis 1991, rien de concret ne s'est passé pour sortir le Québec de l'ambiguïté qui est entretenue de façon pratiquement continue depuis 1927, à savoir la coexistence de déclarations de non-reconnaissance de la frontière telle que définie par le Conseil privé en 1927, d'une part, et de nombreuses reconnaissances tacites dont la liste s'allonge d'année en année, d'autre part. Rien, depuis 1991, n'est venu infirmer les conclusions auxquelles l'étude présentée à la Commission B-C avait abouti ni d'ailleurs celles auxquelles la CEITQ en était venue en 1971.

On peut évidemment se demander quelles sont les possibilités qui s'offrent encore au Québec pour modifier à son avantage le partage territorial du Labrador. Personnellement, nous ne pouvons que constater de nouveau que, l'avenue judiciaire étant sans issue, seules des négociations politiques pourraient déboucher sur une révision partielle de la frontière telle qu'établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Il faudrait pour cela que le Québec ait quelque chose à offrir à Terre-Neuve en contrepartie. Mais quoi ?

Cela dit, pour la question de la frontière du Labrador comme pour tous les autres segments de frontière qui délimitent le Québec, il est important de continuer à monitorer de façon rigoureuse toutes les interventions relatives à cette frontière, et cela, avant que des prises de position officielles ne soient affichées. Cette remarque vaut pour les déclarations ministérielles, la publication de documents, le libellé des lois et règlements, bref toute intervention gouvernementale susceptible d'être interprétée comme une prise de position territoriale.

Cette vigilance est nécessaire, même pour des questions considérées comme anodines ou sans effet sur les droits territoriaux. Le récent changement de nom de la province de Terre-Neuve illustre bien cette nécessité. Les positions successivement exprimées par les autorités fédérales et québécoises révèlent le caractère douteux de l'interprétation que l'on peut donner à ce geste. Du côté terre-neuvien/fédéral, on a d'abord donné une connotation frontalière à la demande de changement de nom, pour ensuite déclarer qu'il ne s'agissait que d'un geste symbolique. Du côté québécois, la réaction a d'abord été fort négative; plus tard, le gouvernement a exprimé son accord. Ces hésitations ne font rien pour clarifier et conforter les positions des parties. A preuve, l'Agence France-Presse y est allée de son interprétation : «Cette décision du Parlement, qui s'impose à tout le pays, met un point final à une controverse avec la province voisine du Québec, qui a longtemps refusé de reconnaître l'autorité de Terre-Neuve sur la partie orientale du Labrador, région située entre la baie d'Hudson et le golfe du Saint-Laurent». Au moins, l'Agence n'a pas répété l'erreur de confondre le Labrador et la côte du Labrador...

On peut qualifier la position du gouvernement québécois de la façon suivante: par de nombreuses interventions ou par l'absence d'interventions, le Québec a reconnu *de facto* la frontière telle que définie par le Conseil privé de Londres en 1927. Depuis deux décennies environ, le Québec a exercé une certaine prudence en qualifiant la ligne de 1927 comme non définitive et en représentant la zone d'*ultra petita* comme pouvant faire partie du Québec. Les gouvernements successifs du Québec

se sont par ailleurs abstenus de déclarer officiellement et solennellement qu'ils reconnaissaient la validité du jugement arbitral de 1927. Depuis trois quarts de siècle, l'ambiguïté est donc continuellement entretenue.

8. La frontière dans le golfe du Saint-Laurent

Comme nous l'avons mentionné dans notre étude de 1991, la frontière du Québec dans le golfe du Saint-Laurent est la seule des frontières du Québec à ne pas avoir encore fait l'objet d'une quelconque délimitation. La question est donc complètement ouverte; elle se situe d'ailleurs à deux niveaux qui concernent respectivement le droit international et le droit constitutionnel canadien.

Il s'agit d'abord de savoir si cet espace maritime fait partie du territoire canadien ou constitue un espace assimilé à la haute mer, donc international. Nous avons alors rappelé que l'opinion majoritaire mais non unanime sur cet aspect de la question était à l'effet qu'il s'agit d'eaux intérieures canadiennes. Plusieurs arguments concourent à cette conclusion, dont la théorie des *baies historiques*.

Si le golfe du Saint-Laurent est territoire canadien, quel est son statut: un territoire fédéral ou un espace divisé entre les provinces riveraines? Les positions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux sont diamétralement opposées. Le gouvernement fédéral estime, en s'appuyant sur des arrêts de la Cour suprême, que les territoires accrus au Canada après 1867 se sont incorporés non pas aux provinces mais à l'État fédéral canadien. En plus du fait que cette conclusion puisse faire l'objet de contestation, il faut rappeler que le golfe du Saint-Laurent est considéré par certains comme ayant fait partie du Canada dès avant 1867 (ce qui met en porte-à-faux l'argument précédemment cité), d'autres considérant que ce statut résulte de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne, en 1949.

La position des provinces riveraines est que le golfe du Saint-Laurent constitue un espace que se partagent les provinces riveraines selon les lignes d'équidistance des côtes. La position du gouvernement du Québec a fait l'objet, auprès des autorités fédérales, de représentations dont certaines étaient solidaires avec celles des autres provinces concernées. L'argumentation juridique sur laquelle s'appuie cette position a été élaborée dans le Rapport de la CEITQ (tranche 7, qui comprend l'analyse des Commissaires étayées par des études juridiques sérieuses, intégrées au Rapport). Cette position est, depuis plusieurs années, clairement exprimée sur les documents cartographiques officiels, comme la directive émise en 1997 est venue le confirmer, en ces termes : «la représentation cartographique du Québec doit aussi contenir pour le golfe du Saint-Laurent l'élément suivant : la ligne d'équidistance établie avec les provinces maritimes en 1964 doit apparaître».

Le Rapport de la CEITQ avait signalé que l'incertitude liée aux juridictions concernées dans le golfe du Saint-Laurent a amené des compagnies pétrolières à s'adresser parallèlement aux gouvernements canadien et québécois pour obtenir des licences d'exploration. On nous a informé que, depuis que le gouvernement fédéral procède par appels d'offres, aucun appel n'a été enregistré pour des activités situées en-deçà des lignes d'équidistance délimitant le territoire québécois.

Par ailleurs, un contentieux s'est développé entre les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse au sujet de leurs droits *offshore* dans le golfe. Ce problème a été l'occasion de la réitération de la position du gouvernement fédéral qui estime que les discussions interprovinciales au sujet des droits d'exploration et d'exploitation des ressources sous-marines se font en marge d'une question

indiscutable, à savoir que le golfe ne constitue pas un territoire partagé entre les provinces riveraines. Autrement dit, ce contentieux interprovincial est venu confirmer le contentieux fédéral-provincial.

Tout compte fait, considérant la confirmation du contentieux fédéral-provincial, la situation est, eu égard à la frontière du Québec dans le golfe du Saint-Laurent, exactement la même qu'en 1991. Cette constatation nous amène à conclure que cette situation est le reflet de la situation générale quant à l'ensemble des frontières du Québec.

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

Au terme de ce nouveau tour du Québec, en suivant successivement les frontières qui le séparent de ses six voisins, force nous est de constater que la relative indéfinition du territoire québécois, quant à la localisation précise de ses frontières, est à peu près au même point que lors de notre étude déposée à la Commission B-C. Il faut signaler l'exception de la frontière Québec/Ontario qui, depuis lors, a été réglée, encore qu'il reste à rendre constitutionnelle par des lois appropriées l'entente intervenue entre les deux provinces. Il faut ajouter que, durant la période qui a séparé les travaux de la CEITQ (1966-1972) et les audiences de la Commission B-C, les choses n'avaient pas beaucoup évolué: pas du tout en ce qui concerne la frontière du Labrador et celle dans le golfe du Saint-Laurent et partiellement en ce qui concerne les frontières septentrionales. Quant aux frontières méridionales (avec le Nouveau-Brunswick et les États-Unis), elles ne représentaient, de toutes façons, que des problèmes mineurs.

S'il fallait apporter une conclusion qui s'applique à l'ensemble de la problématique frontalière du Québec, nous ne pourrions mieux faire que de reprendre la conclusion et le souhait que nous avons formulés au terme de notre étude présentée à la Commission B-C :

«On peut se demander quelle est la tâche qui s'offre aujourd'hui au Québec quant à ses frontières. Qu'il nous soit permis de souhaiter que le gouvernement du Québec, avec les appuis dont il dispose du point de vue scientifique et légal, éclaire ses positions sur toutes ses frontières et lève les ambiguïtés dont elles sont encore oblitérées. Le Québec se doit de consolider ses positions et sa politique par rapport à ses frontières et à leur gestion. Même s'il est exact que l'éventuel accès du Québec à une certaine forme de souveraineté n'aurait pas d'inférence directe sur le statut des frontières québécoises, des conséquences importantes et de divers ordres découleraient du fait que des frontières internes deviendraient en pareille situation des frontières internationales. Dans le cas d'une souveraineté complète, l'impact serait extrêmement important. Il serait donc approprié d'étudier les scénarios relatifs à ces frontières et les différents statuts que pourrait avoir le Québec dans un contexte géopolitique redéfini. »

Telle est, encore aujourd'hui, la conclusion que nous tirons du réexamen de la situation des frontières du Québec, dix ans après le constat antérieur que nous en avons fait. Aussi, qu'il nous soit permis de réitérer une recommandation qui nous semble aller de soi : le gouvernement du Québec doit traduire concrètement sa préoccupation de garantir l'intégrité de son territoire en dotant l'unité administrative concernée des ressources et de l'autorité qui lui permettront de bien remplir son rôle, celui de conseiller en toutes occasions les instances gouvernementales qui doivent intervenir ou se prononcer sur toute question impliquant l'intégrité territoriale, quant aux lignes frontières et quant aux zones les jouxtant. Cette juridiction existe de même que la compétence qui l'anime au Service du

développement et de l'intégrité territoriale du ministère des Ressources naturelles ; encore faut-il que celui-ci soit impliqué chaque fois qu'il est nécessaire et qu'à cette fin, il puisse disposer de l'information, des ressources et du statut qui lui permettent de remplir efficacement son rôle.

On aura compris que la présente étude, qui peut paraître critique à certains égards, ne vise strictement qu'à souligner l'importance de doter le gouvernement du Québec des moyens qui lui permettront de consolider la «conscience territoriale» devant servir de base à l'exercice de ses juridictions et surveiller tous les éléments pouvant avoir une incidence sur l'intégrité de son territoire.

Henri Dorion