

LES ENTENTES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE PÊCHERIES

André Braën

Volume 14, Number 2, 1983

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059338ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059338ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Braën, A. (1983). LES ENTENTES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE PÊCHERIES. *Revue générale de droit*, 14(2), 309-333.
<https://doi.org/10.7202/1059338ar>

Article abstract

The British North America Act gives to the Parliament of Canada an exclusive legislative power in matter of "sea coast and inland fisheries"; this jurisdiction is concerned mainly with the management of canadian fisheries and has not been interpreted as being absolute. That being so, this jurisdiction involves the federal exclusive power to regulate this matter on the one hand and the proprietary rights of a province on the other hand. Following some judicial decisions on this point, the federal authorities have concluded agreements for delegating an administrative jurisdiction to some provinces in this field. As a general rule, the conclusion of these agreements has permitted the provinces to apply partly their own policy in matter of management of fisheries. After a brief review of the judicial decisions concerning the scope of the federal jurisdiction in this matter and the provincial rights, the author analyses the content of these administrative agreements and their application; this content may vary from one province to another and the author studies more particularly the agreement between the federal authorities and the province of Québec. Finally, he focuses on the validity of these agreements from a legal point of view.

LES ENTENTES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE PÊCHERIES*

par André BRAËN**

RÉSUMÉ

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère au Parlement du Canada une compétence législative exclusive en matière de gestion et de conservation des pêcheries côtières et intérieures: cette compétence s'entend principalement de la gestion des ressources halieutiques et elle n'apparaît pas être absolue. En effet, il s'agit d'un pouvoir du Parlement dont l'exercice fut souvent contesté sur le plan judiciaire par les provinces; simplement parce qu'il met en cause le pouvoir fédéral exclusif de réglementer ce secteur, d'une part, et, d'autre part, les droits de propriété des provinces. C'est à la suite de décisions judiciaires sur le sujet que des ententes administratives ont été conclues entre les autorités fédérales et celles de quelques

ABSTRACT

The British North America Act gives to the Parliament of Canada an exclusive legislative power in matter of "sea coast and inland fisheries"; this jurisdiction is concerned mainly with the management of canadian fisheries and has not been interpreted as being absolute. That being so, this jurisdiction involves the federal exclusive power to regulate this matter on the one hand and the proprietary rights of a province on the other hand. Following some judicial decisions on this point, the federal authorities have concluded agreements for delegating an administrative jurisdiction to some provinces in this field. As a general rule, the conclusion of these agreements has permitted the provinces to apply partly their own policy in matter of ma-

* La présente étude s'inspire d'un rapport de recherche effectué par l'auteur pour la Conférence permanente des institutions acadiennes et intitulé: «Le cadre juridique et administratif des pêcheries maritimes au Nouveau-Brunswick».

** Avocat et professeur à la Faculté de droit, Section de droit civil, de l'Université d'Ottawa.

provinces. Règle générale, la conclusion de ces ententes a permis aux provinces qui en sont bénéficiaires d'appliquer certaines politiques en matière de gestion des pêcheries. Après un rappel des décisions judiciaires concernant l'étendue de la compétence fédérale en la matière et des droits provinciaux, l'auteur aborde l'étude du contenu de ces ententes ainsi que leur mécanisme d'application; l'étendue des pouvoirs délégués peut en effet varier d'une province à l'autre et l'auteur insiste particulièrement sur la spécificité de l'entente liant le Québec. Finalement, il s'interroge sur la validité des ententes actuelles sur un plan juridique.

agement of fisheries. After a brief review of the judicial decisions concerning the scope of the federal jurisdiction in this matter and the provincial rights, the author analyses the content of these administrative agreements and their application; this content may vary from one province to another and the author studies more particularly the agreement between the federal authorities and the province of Québec. Finally, he focuses on the validity of these agreements from a legal point of view.

INTRODUCTION

L'article 91(12) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique¹ confère au Parlement du Canada une compétence législative exclusive en matière de gestion et de conservation des pêcheries côtières et intérieures. À l'époque de la Confédération, les pêcheries maritimes représentaient un secteur important de l'économie. Aussi, les hommes politiques de ce temps étaient divisés sur la question de savoir à quel ordre de gouvernement serait octroyé ce pouvoir. Toutefois, la crainte de voir se développer des querelles entre les provinces, en particulier entre le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse qui exploitaient des zones de pêche communes (notamment le golfe Saint-Laurent)² et surtout l'idée de créer un contrepoids suffisant à la menace américaine³ firent en sorte qu'on retînt l'octroi de ce pouvoir législatif en faveur du Parlement.

C'est en vertu de cette disposition habilitante que le Parlement adoptait dès 1868 sa première *Loi sur les pêcheries*⁴. La compétence législative du

¹ (1867) 30-31 Vict. c. 3 (Imp.).

² S.V. OZERE, «Étude des lois et traités relatifs aux pêcheries» in *Canada, les Ressources et notre Avenir*, Ottawa, 1961, vol. 2, pp. 286 et ss.

³ H.S. INNIS, *The cod fisheries: the history of an international economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1954, p. 364.

⁴ 1868 S.C. c. 60.

Parlement s'entend de l'entreprise ou encore de l'occupation qui consiste à prendre du poisson ou d'autres produits de la mer ou de cours d'eau intérieurs. La jurisprudence a en effet défini l'expression «pêcheries» comme désignant le droit de prendre du poisson dans la mer ou dans un cours d'eau intérieur quoiqu'elle soit également utilisée pour désigner le lieu où s'exerce ce droit⁵. L'expression est donc susceptible de plusieurs interprétations. De plus, le Parlement ou une province peuvent intervenir et réglementer un aspect de l'industrie des pêches en invoquant une autre compétence législative que celle énumérée à l'article 91(12); il peut s'agir, par exemple, de leurs pouvoirs respectifs en matière de commerce, de santé publique ou de relations de travail. Aussi, il n'est pas surprenant de constater que la compétence du Parlement en la matière fut, au niveau judiciaire, l'une dont la constitutionnalité a été le plus souvent examinée: particulièrement parce qu'elle met en cause le pouvoir fédéral exclusif de réglementer ce secteur, d'une part, et les droits de propriété des provinces, d'autre part.

Cette contestation et les décisions judiciaires qui s'ensuivirent ont ainsi amené les autorités fédérales et certaines provinces, dont le Québec, à conclure des ententes administratives dans ce domaine. Règle générale, la conclusion de ces ententes a permis à ces provinces d'appliquer elles-mêmes certaines politiques en matière de gestion des pêcheries. Les limites quant à l'étendue de la compétence fédérale et quant aux pouvoirs auxquels peuvent prétendre les provinces dans cette matière ont été tracées par les tribunaux. C'est ce que nous nous proposons d'étudier brièvement dans une première partie; le rappel est important puisqu'il explique le fondement à l'origine de ces ententes administratives. Dans un second temps, nous aborderons le contenu de ces ententes ainsi que leur mécanisme d'application en insistant particulièrement sur l'entente liant le Québec. Finalement, nous nous interrogerons sur la légalité de ces ententes.

PARTIE I - LE CADRE CONSTITUTIONNEL

1. LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE PÊCHERIES

A. *En général*

L'article 91(12) de l'*A.A.N.B.* fait du Parlement canadien le principal artisan des politiques législatives en matière de gestion et de conservation des pêcheries. En vertu de cette disposition, les autorités fédérales peuvent

⁵ *Reference as to the Constitutional Validity of Certain Sections of the Fisheries Act, 1914*, [1928] R.C.S. 457, p. 472. Voir aussi: *Mark Fishing Co. c. United Fishermen & Allied Workers Union*, (1972) 24 D.L.R. (3d.) 585.

réglementer la gestion, l'exploitation et la protection des ressources halieutiques. Ainsi, elles peuvent établir des plans de pêche et un système de délivrance de permis, déterminer les saisons et les méthodes de pêche et, en général, appliquer toutes les mesures nécessaires pour protéger la ressource⁶. En résumé, elles peuvent réglementer tout sujet affectant les pêcheries pour le bénéfice des pêcheurs et du public en général⁷. Le pouvoir dont il est question s'entend donc du contrôle et de la réglementation d'un secteur de l'industrie des pêches qui est celui de l'exploitation de la ressource. La transformation et la mise en marché sont sujettes quant à elles à l'intervention législative du Parlement et de la législature provinciale, les compétences étant dans ces domaines concurrentes⁸.

Ce pouvoir de gestion s'étend à toutes les pêcheries, qu'elles soient intérieures ou maritimes, qu'il s'agisse de pêche commerciale ou de pêche sportive. Même si ce pouvoir peut paraître à prime abord absolu, des limites importantes ont toutefois été dessinées par les tribunaux. Ainsi, le Parlement peut légiférer pour réglementer la protection de la ressource; ce pouvoir s'entend également de la protection de l'habitat marin⁹. Toutefois, il ne saurait par là légiférer de façon générale en matière de pollution et empiéter ainsi sur les compétences législatives attribuées exclusivement aux provinces¹⁰. De plus et c'est là une distinction fondamentale, le pouvoir énuméré à l'article 91(12) ne confère au Parlement aucun droit de propriété; il faut en effet distinguer clairement entre le pouvoir de réglementer les pêcheries et le droit de propriété.

«I am of opinion that the legislation in regard to "Island and Sea coast Fisheries" contemplated by the British North America Act was not in reference to "property and civil rights" that is to say, not as to the ownership of the beds of the rivers, or of the fisheries, or the rights of individuals...»¹¹

Cette distinction fondamentale a été reprise par la suite par nos tribunaux dans les litiges impliquant le pouvoir fédéral de réglementation des pêcheries¹².

⁶ *A.G. of Canada c. A.G. of Ontario*, [1898] A.C. 70; *R. c. Robertson*, (1882) 6 R.C.S. 52; *R. c. Tomasson*, (1932) 2 D.L.R. 679.

⁷ *R. c. Robertson*, *supra*, note précédente.

⁸ Sur cette question, voir A. BRAËN, *Le cadre juridique et administratif des pêcheries maritimes au Nouveau-Brunswick*, Petit-Rocher, Conférence permanente des institutions académiques, 1983, pp. 94-101.

⁹ *Northwest Falling Contractors Ltd c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292.

¹⁰ *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213. Il peut être quelquefois difficile de définir si l'intervention fédérale dans ce domaine constitue une mesure visant la protection de la ressource plutôt qu'une mesure de gestion des eaux; dans ce dernier cas, la mesure pourrait être inconstitutionnelle. Pour une discussion sur ce sujet, voir: D. ALHÉRITHIÈRE, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, pp. 76-88.

¹¹ *R. c. Robertson*, *supra*, note 6, p. 120 (J. Ritchie).

¹² Voir en particulier: *A.G. of Canada c. A.G. of Ontario*, *supra*, note 6.

Le droit de pêche est un attribut du droit de propriété du lit d'un cours d'eau¹³. Le Parlement ne peut en conséquence légiférer directement sur ce droit de propriété puisqu'il s'agit là d'une matière attribuée exclusivement aux provinces¹⁴; ainsi, il ne pourrait octroyer des baux de pêche exclusifs sur des cours d'eau dont le lit appartient au domaine public d'une province¹⁵. Toutefois, la portée de cette distinction s'amenuise si on considère que le Parlement peut affecter de façon incidente les droits de propriété, en autant toutefois qu'il légifère pour réglementer les pêcheries. Par exemple, la réglementation fédérale prescrivant l'époque et la méthode selon laquelle le propriétaire riverain peut pêcher affecte sérieusement son droit de propriété; néanmoins, cela constitue une réglementation valide en matière de gestion des pêcheries même si cela peut équivaloir à une confiscation pratique d'un droit accessoire à celui de propriété¹⁶.

En résumé, le pouvoir du Parlement du Canada ne s'étend pas à la protection des droits privés ou provinciaux dans les pêcheries. Il vise plutôt la gestion et la conservation des pêcheries à titre de richesses pour le public et le contrôle et la réglementation de leur exploitation abusive ou nuisible quel qu'en soit le propriétaire; et peut-être même, selon le juge Laskin¹⁷, la suppression de l'exercice de ce droit par le propriétaire. Dans le secteur de l'exploitation des pêcheries, l'autorité fédérale ne peut agir comme propriétaire et ne peut accorder des droits exclusifs de pêche sur les territoires provinciaux si ce n'est, peut-être, pour des motifs exceptionnels de conservation et de protection¹⁸.

B. *Le droit public de pêche*

Si la limite la plus importante qui affecte le pouvoir fédéral en matière de gestion et de conservation des pêcheries est le droit de propriété des provinces, il n'en demeure pas moins que ce même droit est lui-même limité par

¹³ F. CHEVRETTE & H. MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M. 1982, p. 114. Voir aussi: J. BRIÈRE, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1969, pp. 128-130; CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *Le droit québécois de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1977, pp. 985-986 (étude réalisée sous la direction de Me Guy LORD).

¹⁴ A.A.N.B., art. 92(13).

¹⁵ R. c. *Robertson*, *supra*, note 6.

¹⁶ A.G. of Canada c. A.G. of Ontario, *supra*, note 6; voir aussi: G. V. LAFOREST, *Water Law in Canada: the Atlantic Provinces*, Ottawa, *Expansion économique régionale*, 1973, pp. 38-39.

¹⁷ *Interprovincial Co-operatives Ltd c. Dryden Chemicals Ltd*, [1976] 1 R.C.S. 477, p. 495.

¹⁸ F. CHEVRETTE & H. MARX, *op. cit. supra*, note 13, p. 1114.

la notion du droit public de pêche. Il existe en effet des droits publics de pêche, de navigation et de flottaison. En tant que propriétaire, une province ne peut contrer le droit du public en général de pêcher. Il s'agit là d'un droit dont les origines semblent immémoriales et à l'égard duquel seul le Parlement peut légiférer¹⁹.

Ce droit public a prééminence sur n'importe quel droit privé de pêche et accessoire au droit de propriété, fût-il provincial ou autre. Il crée une espèce de servitude légale de pêche en faveur du public en général. Toute personne peut l'exercer indépendamment des droits de propriété sur la rive ou le lit d'un cours d'eau.

«...ownership of the soil is subject to the servitude arising from the public rights of navigation and fishing, and the rights concomitant with and subsidiary to them»²⁰.

Seul le Parlement peut réglementer ce droit public et même le limiter ou l'abolir au moyen, dans ce dernier cas, d'une disposition législative expresse et non équivoque²¹. En pratique, l'application de la législation et réglementation fédérales en la matière équivaut à l'abolition de ce droit, d'autant plus que la majorité des pêches maritimes sont à accès limité²².

En vertu de la *common law*, le droit public de pêche ne s'exerce que dans les eaux à marée; les eaux à marée comprennent la mer, les bras de mer, les estuaires et tout autre espace maritime sujet au flux et reflux de la mer²³. Dans le cas du Québec, il fut décidé que le droit public de pêche s'exerce dans toutes les eaux navigables à marée et accessibles à partir de la mer²⁴; et ce, non pas en vertu de la *common law* mais plutôt du passé législatif de cette province qui a étendu avant 1867 le droit public de pêche à ces eaux²⁵.

Le droit du public de pêcher dans les eaux à marée s'entend des méthodes ordinaires de pêche. Les méthodes qui supposent l'utilisation du sol marin ou du rivage ne découlent pas de l'exercice du droit public de pêche²⁶. Dans ce dernier cas, la permission des propriétaires du lit ou de la rive demeure un pré-requis. Il semble que l'utilisation accessoire du lit ou de la rive dans

¹⁹ *A.G. of British Columbia c. A.G. of Canada*, [1914] A.C. 153, p. 172.

²⁰ *Capital City Canning and Packing Co. c. Anglo-British Columbia Packing Co.*, (1905) 11 B.C.R. 333, p. 339 (J. Duff).

²¹ *A.G. of British Columbia c. A.G. of Canada*, *supra*, note 19.

²² Voir en particulier la *Loi sur les pêcheries*, 1970 S.R.C. c. F-14 (et amendements). Cette loi est la pièce maîtresse de la législation canadienne en matière de gestion des pêcheries. Plus d'une centaine de textes réglementaires ont été adoptés en vertu de cette loi.

²³ G.V. LAFOREST, *op. cit. supra*, note 16, pp. 195-196.

²⁴ *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, [1921] 1 A.C. 413, p. 431.

²⁵ *Ibid.* Voir aussi: J. BRIÈRE, *op. cit., supra*, note 13, p. 183; CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit., supra*, note 13, pp. 1013-1025.

²⁶ *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, *supra*, note 24.

l'exercice du droit public de pêche soit permise en autant qu'elle n'équivaille pas à une appropriation²⁷; il peut s'agir, par exemple, du droit de passage sur la rive²⁸ ou encore de l'ancrage d'un bateau. La primauté du droit public de pêche supplanterait les droits du propriétaire. Aussi, la pêche aux coquillages, telles les huîtres ou les coques serait également un attribut du droit public de pêche²⁹. Enfin, précisons que le droit public de pêche doit s'exercer de façon raisonnable eu égard, s'il y a lieu, aux autres utilisateurs, au propriétaire et au droit public de navigation³⁰.

Finalement, soulignons qu'il n'existe aucune prérogative en faveur de la Couronne du chef du Canada pour octroyer des droits exclusifs de pêche dans les eaux à marée, c'est-à-dire là où s'exerce le droit public de pêche. Cette prérogative a été abolie par la Magna Carta et seule une loi du Parlement canadien pourrait octroyer ce pouvoir à l'exécutif fédéral³¹. Il n'en reste pas moins que la Couronne fédérale doit être considérée comme le fiduciaire de ce droit envers le public.

2. LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE DES PROVINCES EN MATIÈRE DE PÊCHERIES

A. En général

En principe, on peut affirmer que, si la compétence législative en matière de gestion et de conservation des pêcheries ne confère aucun droit de propriété aux autorités fédérales, les droits de propriété ne confèrent à la province qui en est titulaire aucun pouvoir général de réglementation des pêcheries. Toutefois et exception faite du droit public de pêche, la propriété du lit d'un cours d'eau attribue au propriétaire le droit de pêche accessoire à celui de propriété. Ce propriétaire peut être soit le Canada, soit une province, soit un particulier. En tant que propriétaire, une province peut donc se permettre un certain degré d'intervention en matière de pêcheries. Plusieurs distinctions doivent être mises de l'avant si l'on veut tenter de délimiter les pouvoirs d'une province à cet égard; elles ont trait au titulaire du droit de pêche, à la propriété des ressources halieutiques et à la délimitation du territoire maritime des provinces.

— *Le titulaire du droit de pêche*: règle générale, le titulaire du droit de pêche est le propriétaire du lit d'un cours d'eau³². Si ce propriétaire est une

²⁷ G.V. LAFOREST, *op. cit.*, *supra*, note 16, pp. 196-197.

²⁸ *Ibid.* L'auteur parle d'un «right of way».

²⁹ *Donnelly c. Vroom*, (1907) 40 N.S.R. 585 confirmé par (1909) 42 N.S.R. 327.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Rose c. Belaya*, (1867) 12 N.B.R. 109; *A.G. of British Columbia c. A.G. of Canada*, *supra*, note 19. Voir aussi: G.V. LAFOREST, *op. cit.*, *supra*, note 16, p. 196.

³² *Supra*, page

personne physique ou morale, la seule façon pour une province d'intervenir dans l'exercice du droit de pêche est de légiférer sur le droit de propriété³³. Et encore faut-il que la législation projetée en soit une qui vise directement le droit de propriété et n'affecte que de façon incidente la pêche. Si le propriétaire du lit est la Couronne fédérale, l'*A.A.N.B.* reconnaît au Parlement du Canada une compétence législative exclusive quant à la propriété publique fédérale³⁴.

Mises à part ces deux exceptions, les provinces ont sur leur territoire la propriété des ressources naturelles et des revenus qui en découlent³⁵. Elles peuvent donc légiférer pour protéger cette propriété et, de façon générale, pour administrer les terres publiques³⁶, c'est-à-dire celles qui n'appartiennent pas à des particuliers. L'expression «terres publiques» inclut le lit des eaux qui s'y trouvent³⁷. Mais cette législation ne doit pas affecter le droit public de pêche qui s'exerce dans les eaux à marée³⁸.

— *La propriété des ressources halieutiques*: le droit de pêche ne confère pas un droit de propriété de la ressource halieutique. La couronne en est le propriétaire et on peut affirmer que les pêcheries situées à l'intérieur du territoire d'une province lui appartiennent³⁹. On a longtemps pensé que le transfert aux autorités fédérales des «améliorations sur les lacs et rivières» lequel est prévu au point 5 de l'annexe 3 de l'*A.A.N.B.*, avait emporté la propriété de l'ensemble de ces cours d'eau. La Cour suprême du Canada a toutefois précisé que cette disposition ne visait que les améliorations en soi⁴⁰. Ce droit de propriété de la province s'entend de la ressource qui se trouve dans les eaux intérieures; il s'étend aussi aux espèces qui se trouvent sur le lit ou dans le sous-sol des eaux à marée lorsque le lit fait partie du territoire

³³ *A.A.N.B.*, art. 92(13).

³⁴ *Ibid.*, art. 91.1A.

³⁵ *Ibid.*, art. 109 et 117.

³⁶ *Ibid.*, art. 92(5) (10) (13) et (16).

³⁷ *A.G. of Canada c. A.G. of Ontario*, *supra*, note 6; *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, *supra*, note 24. Voir aussi: CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit.*, *supra*, note 13, p. 990.

³⁸ *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, *supra*, note 24, pp. 431-432. Mises à part les enclaves fédérales, le droit de propriété des provinces souffre également l'exception du droit public de pêche. Pour une étude sur la portée des droits auxquels pourrait prétendre le Québec, voir: D. ALHÉRITHIÈRE, *op. cit.*, *supra*, note 10, pp. 27-36.

³⁹ Sur cette question, voir: G. V. LAFOREST, *Natural resources and public property under the canadian constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, pp. 77-79. Voir aussi: F. CHEVRETTE, & H. MARX, *op. cit.*, *supra*, note 13, p. 1084; CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 990-1003. Au Québec, une exception peut être possible en ce qui concerne la propriété du poisson se trouvant dans des eaux entièrement privées; voir: J. BRIÈRE, *op. cit.*, *supra*, note 13, p. 184.

⁴⁰ *Re Provincial Fisheries*, (1895) 26 R.C.S. 444.

de la province. À notre avis, toutefois, le droit public de pêche qui fait des diverses espèces de poissons dans les eaux à marée une ressource commune pourrait faire échec au droit de propriété qu'une province côtière pourrait réclamer à leur égard. De la même façon, si le droit public de pêche inclut la pêche aux coquillages, une province côtière ne saurait réclamer aucun droit de propriété à leur égard.

— *La délimitation du territoire maritime*: pour vérifier l'étendue des droits de propriété d'une province ainsi que le champ d'application des pouvoirs qu'elle peut exercer à l'égard des pêcheries, il faut nécessairement circonscrire le territoire dans lequel s'exerceront ces droits et ces pouvoirs.

En vertu de notre droit, les terres publiques ainsi que leurs ressources et les revenus qui en découlent appartiennent aux provinces⁴¹. Ce transfert s'est cristallisé en 1867 lors de la Confédération dans le cas de quatre provinces. Des accroissements subséquents sont venus élargir, par exemple, les frontières du Québec⁴². Dans les provinces de l'Ouest, ce transfert s'est réalisé selon des modalités différentes⁴³, il en fut de même dans les cas de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard⁴⁴. Toutefois, le principe ne vaut pas en ce qui concerne les terres cédées par l'*A.A.N.B.* ou autrement aux autorités fédérales. Règle générale, on peut affirmer que la majorité du territoire situé à l'intérieur d'une province appartient à la Couronne du chef de cette province, ce qui inclut le lit des eaux⁴⁵, navigables ou non⁴⁶.

En ce qui concerne les cours d'eau enclavés par le territoire terrestre, si le terrain sur lequel circule un cours d'eau non à marée appartient à un particulier, ce dernier est également propriétaire du lit⁴⁷. Il est donc titulaire du droit de pêche mais non propriétaire de la ressource halieutique comme vu précédemment. Si le cours d'eau agit comme une frontière entre deux propriétés privées, la règle *ad medium filium aquae* s'appliquera et chaque propriétaire aura la propriété de la moitié du lit du cours d'eau⁴⁸; encore là, chacun sera titulaire d'un droit de pêche mais non propriétaire de la ressource halieutique. Ce sont là évidemment des propositions générales qui peuvent

⁴¹ *A.A.N.B.*, art. 109 et 117.

⁴² Voir: CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 991-992. Quant à l'application du principe de la territorialité et son application en droit québécois, voir D. ALHÉRITHIÈRE, *op. cit.*, *supra*, note 10, pp. 19-23.

⁴³ Sur ce sujet, voir: F. CHEVRETTE, & H. MARX, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 1190-1111.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ J. BRIÈRE, *op. cit.*, *supra*, note 13, p. 71.

⁴⁶ *A.G. of Canada c. A.G. of Ontario*, *supra*, note 6. Pour le cas du Québec, voir: J. BRIÈRE, *op. cit.*, *supra*, note 13.

⁴⁷ G.V. LAFOREST, *op. cit. supra*, note 16, pp. 241-243.

⁴⁸ *Ibid.* Voir aussi: *Boyd c. Fudge*, (1965) 46 D.L.R. (2d.) 679.

varier d'une province à l'autre; d'autant plus qu'une province aura pu instituer une réserve sur les rives de certains cours d'eau. Dans ce dernier cas, une province pourrait ainsi prétendre exercer les droits reconnus aux propriétaires riverains^{48a}.

Le problème se corse lorsqu'il s'agit de tracer la frontière maritime d'une province côtière. Les concepts soulevés relèvent en effet autant du droit constitutionnel canadien que du droit international public. Ainsi, il faut d'abord référer aux frontières de cette province telles qu'elles existaient lors de son entrée dans l'union canadienne et aux accroissements territoriaux s'ils ont eu lieu. Puis, il faut se demander si l'extension du territoire maritime et des droits de propriété d'un État fédéral comme le Canada a profité aux États membres. Rappelons que le droit international permet à un État côtier de se doter d'une mer territoriale et d'une zone économique et lui reconnaît des droits souverains et exclusifs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles et minérales de son plateau continental. Nous n'avons évidemment pas, dans le cadre de cette étude, l'intention d'épuiser ces sujets. Toutefois, deux précisions méritent d'être soulignées.

D'abord, la décision la plus importante qu'ont rendue à cet égard nos tribunaux est l'affaire *Re Offshore Mineral Rights of British Columbia*⁴⁹. La Cour suprême du Canada y a décidé que l'extension du territoire, des droits de propriété et de la juridiction profitait exclusivement à l'État central. Cette décision confine la portée territoriale des compétences provinciales aux limites traditionnelles des provinces lors de leur entrée dans la Confédération. Toutefois, l'application intégrale de cette décision sur la côte atlantique est actuellement contestée par Terre-Neuve et une nouvelle décision devrait être rendue sous peu par la Cour suprême du Canada. À cet égard, soulignons que plusieurs auteurs mettent en doute l'application intégrale du jugement en question dans le cas des provinces de l'Atlantique⁵⁰.

Deuxièmement, il faut rappeler l'existence d'un accord conclu lors de la conférence des premiers ministres de l'Atlantique tenue à Halifax le 30 septembre 1964. Cet accord fixe les lignes de partage du plateau du golfe Saint-Laurent entre les cinq provinces de l'Est. Le découpage du territoire s'effectue par le tracé de lignes équidistantes entre les différents territoires

^{48a} Pour une discussion sur la question de la réserve des trois chaînes au Québec, voir: CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 441-465.

⁴⁹ (1967) R.C.S. 792.

⁵⁰ Voir: H.S. FAIRLY, «Canadian federalism, fisheries and the constitution: external constraints on internal ordering», (1980) 12 *Ott. L.R.* 257; F.J. MCKENNA, «New Brunswick and offshore mineral rights», (1973) 22 *U.N.B. Law Journal*, 69; G.V. LAFOREST, *op. cit.*, *supra*, note 39, pp. 85-107, R. HARRISON, «Jurisdiction over the canadian offshore: a sea of confusion», (1979) 17 *Osg. Hall L.J.* 469.

provinciaux. Un auteur québécois a récemment plaidé pour l'établissement du même découpage en ce qui concerne le tracé de zones de pêche exclusives à chacune des provinces de l'Est⁵¹. Précisons simplement qu'au niveau juridique, cet accord n'a aucune valeur puisque le Parlement canadien n'y a jamais agréé; pour être valide, la modification des frontières d'une province doit en effet recevoir l'aval du Parlement⁵².

B. *L'étendue de la compétence provinciale*

Aussi incertaines sont les frontières maritimes des provinces, aussi imprécises sont leurs compétences législatives en matière de pêcheries. Rappelons que la compétence législative d'une province se confine strictement à l'intérieur de ses frontières et qu'elle ne saurait par conséquent en déborder.

Une province est propriétaire de ses ressources. Cette attribution d'habilitation domaniale lui confère l'administration et le bénéfice de toute la propriété publique non transférée à l'État fédéral ou à un particulier. La compétence législative du Parlement en matière de gestion et de conservation des pêcheries a très certainement une incidence sur les droits de propriété. Toutefois, le Parlement ne peut utiliser cette compétence dans le but de confisquer ces droits de propriété⁵³. À la rigueur, il pourrait interdire toute pêche sur un territoire provincial, mais seulement dans la mesure où une telle décision équivaldrait à une mesure de conservation et de protection de la ressource. Les autorités fédérales ne sauraient non plus octroyer des droits exclusifs de pêche dans un cours d'eau provincial⁵⁴.

À l'opposé, une province peut, comme propriétaire du sol, octroyer des baux de pêche exclusifs, ce qui, pratiquement, équivald à l'octroi de droits de pêche exclusifs⁵⁵. Il s'agit là en effet d'une question de propriété et de droits civils⁵⁶ ainsi que d'administration des terres publiques⁵⁷. Également, elle peut en vertu de ses pouvoirs de taxation imposer le paiement de droits pour l'obtention d'un permis ou d'un bail de pêche⁵⁸. Il s'agit là d'une question de taxation directe qui s'inscrit dans le cadre de ses compétences

⁵¹ M. DANEAU, *La répartition des ressources halieutiques de l'est du Canada*, département d'Économique, faculté des Sciences sociales, université Laval, septembre 1981, cahier 8117.

⁵² *Acte Concernant l'Établissement des provinces dans le Dominion du Canada*, (1871) 34-35 Vict., c. 28 (Imp.).

⁵³ *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, *supra*, note 24, p. 432.

⁵⁴ *R. c. Robertson*, *supra*, note 6.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *A.A.N.B.*, art. 92(13).

⁵⁷ *Ibid.*, art. 92(5).

⁵⁸ *Ibid.*, art. 92(2).

législatives et qui est imposée en vue de prélever un revenu sur des objets provinciaux.

Ce droit provincial s'étend non seulement aux cours d'eau intérieurs, mais aussi aux eaux à marée lorsque la province est propriétaire du lit. Dans ce dernier cas toutefois, la province n'est pas propriétaire du poisson, lequel est sujet au droit public de pêche. Mais la méthode de pêche qui suppose l'utilisation d'engins fixés sur le sol dont la province est propriétaire requiert son approbation.

«In so far as the soil is vested in the Crown in right of the Province, the Government of the Province has exclusive power to grant the right to affix engines to the solum so far as such engines and the affixing of them do not interfere with the right of the public to fish or prevent the regulation of the right of fishing by private persons without the aid of such engines.»⁵⁹

En bref, cela signifierait que certaines pêches se pratiquant près des rives d'une province côtière (comme celle du homard) seraient sujettes à l'administration provinciale en autant qu'on réussisse à prouver le droit de propriété de la province sur le sol marin. Selon un auteur⁶⁰, une province pourrait permettre à des individus le droit de pêcher à ses conditions au moyen de l'octroi d'un bail ou de permis. Et en autant également qu'il y ait respect de la réglementation fédérale puisque, si une province peut régler la propriété, il revient aux autorités fédérales de réglementer les méthodes de pêche. Ainsi, une province pourrait réglementer l'émission des permis de pêche, la fermeture des saisons de pêche, etc...⁶¹ En cas de conflit avec la réglementation fédérale, celle-ci aurait préséance. En aucun cas, l'intervention provinciale ne pourrait contrarier le droit public de pêche dans les eaux à marée.

On a également décidé dans *Rex c. Tomasson*⁶² qu'une province, malgré ses droits de propriété en matière de pêcheries intérieures, n'avait pas le pouvoir de décréter illégal le fait d'avoir en sa possession, lors de certaines époques, diverses espèces de poisson provenant de cours d'eau intérieurs. De la même façon, une province peut légiférer pour protéger ses pêcheries de la pollution puisqu'il s'agit là de protéger des droits de propriété⁶³. Mais dans ce dernier cas, la compétence législative de la province semble concu-

⁵⁹ *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*, *supra*, note 24, pp. 431-432 (Viscount Haldane).

⁶⁰ G.V. LAFOREST, *op. cit.*, *supra*, note 16, p. 10.

⁶¹ *Ibid.* Pour une étude des baux de pêche octroyés par les autorités québécoises, voir: CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 398-406.

⁶² (1932) 3 D.L.R. 679.

⁶³ *Interprovincial Co-operative Ltd. c. Dryden Chemicals Ltd.*, *supra*, note 17; *Fowler c. La Reine*, *supra*, note 10.

rente avec celle des autorités fédérales, qui peuvent adopter toute mesure tendant à la conservation et à la protection des pêcheries. On a déjà décidé, en effet, que la compétence fédérale en matière de pêcheries n'est pas une simple compétence sur le poisson au sens technique du terme, mais qu'elle porte aussi sur des sujets qui affectent les pêcheries en général⁶⁴.

Quelle que soit l'étendue de la compétence d'une province, rappelons que celle-ci ne saurait l'utiliser qu'à l'égard des pêcheries intérieures et de celles qui se pratiquent dans les eaux à marée et selon des méthodes qui supposent l'utilisation d'un sol marin dont elle est propriétaire.

PARTIE II - LES ENTENTES ADMINISTRATIVES

1. HISTORIQUE⁶⁵

Nous savons que le Parlement du Canada exerce une compétence législative exclusive en matière de gestion et de conservation des pêcheries tant intérieures que côtières. Toutefois, il existe en la matière des ententes administratives conclues entre les autorités fédérales et le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique. En fait, il n'y a que l'ensemble des pêcheries des quatre provinces de l'Atlantique qui est directement administré par les autorités fédérales. Pour bien comprendre cet état de choses et la portée de ces ententes, il est nécessaire de s'astreindre à un bref historique. En effet, l'existence de ces ententes administratives est une conséquence directe de la contestation par les provinces du pouvoir fédéral en matière de gestion des pêches et des décisions judiciaires qui s'ensuivirent.

On a vu que, dès le départ, les tribunaux ont clairement distingué entre la compétence législative en matière de gestion des pêches, laquelle fut conférée au Parlement, et les droits de propriété des provinces. Ainsi, dans l'affaire *R. c. Robertson*⁶⁶, la Cour suprême du Canada nia que la compétence législative du Parlement en la matière lui permettait d'octroyer des baux de pêche exclusifs pour les eaux dont le lit appartenait au Nouveau-Brunswick. À cette époque, seuls cette province et le Québec octroyaient des baux de pêche vu qu'il s'agissait là d'une excellente source de revenus. D'autre

⁶⁴ *Northwest Falling Contractors c. La Reine*, *supra*, note 9.

⁶⁵ Pour cet historique, nous nous sommes largement inspirés de l'excellente étude de Richard W. PARIEN, *The Fisheries Act: origins of federal delegation of administrative jurisdiction to the province*, Policy, Planning and Research Service, Environment Canada, mai 1972.

⁶⁶ *Supra*, note 6.

part, dans l'arrêt *A.G. of Canada c. A.G. of Ontario*⁶⁷, le tribunal indiqua clairement que les droits de propriété d'une province ne lui permettaient pas de gérer directement ses pêcheries en fixant, par exemple, les méthodes de pêche prescrites. Aussi, soulignons que les autorités fédérales refusaient depuis l'arrêt *Robertson* de reconnaître des droits de propriété provinciaux dans les eaux à marée.

Dès 1899, des arrangements furent conclus entre les autorités canadiennes et les provinces de Québec et d'Ontario. Dans cette dernière province, puisqu'aucune des eaux n'étaient à l'époque des eaux à marée, les autorités fédérales lui délèguèrent le contrôle administratif de toutes les pêcheries intérieures. Un arrangement similaire fut conclu avec le Québec en ce qui concerne les pêcheries des eaux intérieures; les autorités fédérales se réservaient, en effet, le droit d'administrer elles-mêmes les pêcheries du golfe Saint-Laurent à partir d'une ligne tracée de Cap-Chat jusqu'à Pointe-des-Monts. Ces deux provinces étaient jalouses de leurs compétences et préféraient pourvoir elles-mêmes à la gestion de la ressource et à l'amélioration du bien-être de leur population de pêcheurs; de plus, c'était là un moyen pour elles d'améliorer leur position de force dans leurs rapports avec les autorités fédérales⁶⁸. Il faut noter que ces accords n'étaient pas le fruit de textes formels, mais plutôt d'un échange de volontés exprimé dans une correspondance gouvernementale.

La Colombie-Britannique, quant à elle, s'offusquait de voir les autorités fédérales procéder à l'administration de ses pêcheries et, surtout, percevoir d'intéressants revenus à même l'émission des permis de pêche. De plus, cette province réclamait la reconnaissance de ses droits de propriété jusqu'à une distance de 3 milles marins des côtes. En 1901, il s'établit une espèce de *modus vivendi* entre les autorités fédérales et cette province en vertu duquel les premières continueraient d'exercer leur administration et partageraient avec les secondes les revenus découlant de l'émission des permis; l'administration des pêcheries des espèces d'eau douce était toutefois transférée à la province⁶⁹.

À la même époque, les provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard s'accordèrent avec les autorités fédérales pour leur laisser l'entière administration des pêcheries, du moins jusqu'à ce que la question des droits de propriété provinciaux dans les eaux à marée soit réglée. Lors d'une conférence fédérale/provinciale tenue en 1902 sur le sujet, la position prise par les trois provinces de l'Atlantique

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ R. W. PARIEN, *supra*, note 65, p. 7.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 8-10.

différa grandement de celles du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique; les premières semblaient en effet peu désireuses de prendre en charge les coûts élevés que l'administration des pêcheries représentait⁷⁰. Toutefois, ces provinces partageaient le point de vue de Québec et de la Colombie-Britannique en ce qui concerne la question des droits de propriété provinciaux dans les eaux à marée. Elles ont même offert au Parlement canadien l'octroi d'un bail perpétuel en faveur de la Couronne fédérale concernant le lit des eaux à marée jusqu'à une distance de trois milles marins des côtes; en retour, elles exigèrent une compensation financière. La proposition n'eût pas de suite...⁷¹

En 1907, la Colombie-Britannique mit fin au *modus vivendi* qui caractérisait ses relations en la matière avec les autorités fédérales. Elle leur fit savoir que, dorénavant, elle exigerait un permis provincial de la part des pêcheurs. Les autorités fédérales s'opposèrent à cette initiative et le litige aboutit devant les tribunaux. Dans l'arrêt *A.G. of British Columbia c. A.G. of Canada*⁷², le tribunal nia le pouvoir d'une province de conférer des droits exclusifs de pêche dans les eaux à marée. Ces eaux sont sujettes à l'exercice du droit public de pêche que seule l'autorité fédérale peut réglementer. Toutefois, un accord était intervenu entre cette province et les autorités fédérales en 1911 par lequel ces dernières transféraient à la province l'administration de l'ostréiculture sur son territoire⁷³.

La décision du Conseil privé en 1914 s'était basée sur l'application de la *common law* qui reconnaissait l'existence du droit public de pêche. La province de Québec s'opposa à l'application de cette décision chez elle en prétextant qu'elle était un pays de droit civil. Dans l'arrêt *A.G. of Canada c. A.G. of Quebec*⁷⁴, le Conseil privé lui donna raison en partie... Il est vrai que la *common law* ne s'applique pas dans cette province; toutefois, la législation adoptée par le Québec entre 1763 et 1867 a reconnu formellement l'existence du droit public de pêche. De plus et contrairement aux provinces de *common law*, ce droit s'exerce non seulement dans les eaux à marée mais également dans les eaux navigables à marée et accessibles à partir de la mer. Malgré cette décision, les autorités fédérales concluaient un accord avec le Québec pour lui permettre d'administrer lui-même ses propres pêcheries dans les eaux à marée ou non⁷⁵, sauf dans le cas des îles de la Madeleine. La

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Supra*, note 19.

⁷³ R.W. PARISIEN, *supra*, note 65, p. 18.

⁷⁴ *Supra*, note 24.

⁷⁵ Voir les arrêtés-en-conseil suivants: P.C. 360, le 13/02/1922 et P.C. 307, le 18/02/1922.

raison de cet acquiescement de la part des autorités fédérales est très simple et elle apparaît à la lecture de l'arrêté-en-conseil qui formalisa l'accord. La majorité des pêcheries maritimes qui s'effectuaient à cette époque au Québec nécessitaient l'utilisation d'engins fixés au sol. Or, puisque la province était propriétaire du lit, elle instaura son propre système de permis. Ce qui fait qu'un pêcheur muni d'un permis de pêche fédéral pouvait être empêché d'exercer ses activités s'il n'obtenait pas également un permis de la province. Plutôt que de favoriser un tel système de double permis qui pouvait désavantager les pêcheurs, les autorités fédérales préférèrent conclure un accord pour transférer le contrôle administratif des pêcheries au Québec.

L'Ontario, quant à elle, exerce le contrôle administratif de toutes ses pêcheries depuis 1899. Un accord officiel fut formalisé dans le texte d'un arrêté-en-conseil adopté en 1926⁷⁶. Les trois provinces de l'Ouest (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) voulurent un traitement similaire qui leur fut accordé par les autorités fédérales au moyen de l'adoption d'une législation appropriée⁷⁷. Il en fut de même pour la Colombie-Britannique, mais uniquement en ce qui concerne les espèces d'eau douce, les autorités fédérales se réservant le droit d'administrer elles-mêmes les espèces anadromes et les pêcheries maritimes⁷⁸.

Par arrêté-en-conseil⁷⁹, les autorités fédérales délèguèrent en 1943 le contrôle administratif des pêcheries des îles de la Madeleine au Québec ainsi que l'administration par cette province de la *Loi sur l'Inspection du poisson*⁸⁰ et de la *Loi sur les viandes et les conserves alimentaires*⁸¹; l'application de ces deux législations fut néanmoins remise aux autorités fédérales en 1959 à la suite d'une demande du Québec à cet effet et vu l'expertise fédérale dans ce domaine⁸².

Quant à Terre-Neuve, au moment de son entrée dans l'Union en 1949, quelques accords furent conclus à l'effet que la nouvelle province ne conservait que le contrôle des pêches sportives dans les eaux intérieures, les autorités fédérales assumant le contrôle des autres pêcheries. Toutefois, en 1954, Terre-Neuve a transféré aux autorités fédérales le contrôle qu'elle détenait en matière de pêche sportive⁸³.

⁷⁶ P.C. 714, le 8/05/1926.

⁷⁷ *The Natural Resources Transfer Act.*, 1930 S.C., c. 3, 29 et 41; 1930 S.A., c. 21; 1930 S.S., c. 87 et 1930 S.M., c. 30.

⁷⁸ *An Act Respecting the Transfer of Railway Belt and Peace River Block*, 1930 S.C., c. 37.

⁷⁹ P.C. 1890, le 15/03/1943.

⁸⁰ 1927 S.R.C., c. 72.

⁸¹ 1927 S.R.C., c. 77.

⁸² R.W. PARIEN, *supra*, note 65, pp. 31-32.

⁸³ *Ibid.*, p. 30.

En résumé, la situation actuelle se présente de la façon suivante:

— *Colombie-Britannique*: cette province administre les pêcheries d'eau douce ainsi que l'ostréiculture. Les autorités fédérales assument le contrôle des pêcheries dans les eaux à marée et la pêche d'espèces anadromes.

— *Alberta, Saskatchewan et Manitoba*: ces provinces administrent elles-mêmes leurs pêcheries commerciales et sportives. Les eaux de la Baie d'Hudson étant des eaux à marée, les autorités fédérales (et non le Manitoba) y administrent les pêcheries qui y ont cours.

— *Ontario*: cette province administre seule ses pêcheries commerciales et sportives. Les eaux de la Baie d'Hudson étant des eaux à marée, ce sont les autorités fédérales qui administrent elles-mêmes le peu de pêcheries qu'il y a.

— *Québec*: cette province administre elle-même une partie de ses pêcheries commerciales et sportives comme nous le verrons.

— *Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard*: les autorités fédérales assument l'entière administration des pêcheries commerciales et sportives. Il est à noter toutefois que le Nouveau-Brunswick consent toujours des baux de pêche dans les rivières dont le lit appartient à la Couronne du chef de la province.

2. LE MÉCANISME ET LE CONTENU DES ENTENTES ADMINISTRATIVES

Les ententes administratives dont il est question ne permettent pas à une province de légiférer elle-même en matière de gestion et de conservation des pêcheries. D'ailleurs, une telle délégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et la législature d'une province serait inconstitutionnelle⁸⁴. Toutefois, les ententes permettent d'appliquer au nom du Canada la législation et la réglementation fédérales. Sur le plan financier, la conclusion de tels accords permet d'alléger le fardeau du gouvernement canadien puisque ce seront les provinces elles-mêmes qui assumeront les frais de cette administration.

Le mécanisme d'attribution du contrôle administratif est relativement simple. En vertu de la *Loi sur les pêcheries*⁸⁵, le gouverneur-général en

⁸⁴ *A.G. of Nova Scotia c. A.G. of Canada*, [1951] R.C.S. 31.

⁸⁵ 1970 S.R.C., c. F-14 (et amendements).

conseil a adopté un règlement de pêche pour chacune des dix provinces⁸⁶. Dans le cas des provinces qui ont conclu des ententes administratives avec les autorités fédérales, le règlement prévoit que certains pouvoirs seront exercés par un ministre ou un agent provincial désigné.

Ainsi, le *Règlement de pêche du Québec*⁸⁷ constitue la réglementation générale des pêcheries commerciales et sportives qui se déroulent dans cette province ou à partir de cette province. Il édicte une interdiction générale de pêcher sauf si l'on est titulaire d'un permis délivré à cette fin (art. 4(1)). Il interdit également l'utilisation de bateau ou d'engin de pêche dans les eaux à marée à moins qu'une immatriculation n'ait été délivrée par le ministre québécois responsable des pêcheries (art. 4(7)). En vertu de l'article 5, c'est ce dernier qui émet les permis de pêche sportive et commerciale. À cet effet, il peut

«a) limiter le nombre des permis qui peuvent être délivrés dans une région de la province;

b) annuler le permis de quiconque est déclaré coupable d'une infraction à la loi ou au présent règlement;

c) refuser de délivrer un permis à une personne déclarée coupable d'une infraction à la loi ou au présent règlement» (art. 5(2)).

C'est le règlement qui décrit lui-même quelles sont les personnes qui peuvent être titulaires d'un permis de pêche (art. 4). Il fixe les méthodes de pêche en ce qui concerne différentes espèces, les saisons de pêche, les prises admissibles, la taille minimale des prises et le genre d'appât qui peut être utilisé. Des dispositions précises s'appliquent pour chacune des espèces énumérées (saumon de l'Atlantique, omble de mer, morue, hareng, anguille, éperlan, poisson blanc, mollusque, pétoncle, doré). Les annexes du règlement prescrivent les droits exigibles pour les permis, les saisons de pêche, les eaux où la pêche est interdite, etc. Comme on peut le constater, ce règlement constitue ni plus ni moins le plan de pêche général pour cette province; le plan variant d'une année à l'autre, le règlement doit être modifié régulièrement. Il en va de même pour les autres règlements. Il faut noter ici que, même si la réglementation est fédérale, généralement ce sera la province qui

⁸⁶ *Règlement de pêche de la Colombie-Britannique*, 1978 C.R.C., c. 840; *Règlement de pêche de l'Alberta*, 1978 C.R.C., c. 838; *Règlement de pêche de la Saskatchewan*, 1978 C.R.C., c. 853; *Règlement de pêche du Manitoba*, 1978 C.R.C., c. 843; *Règlement de pêche de l'Ontario*, 1978 C.R.C., c. 849; *Règlement de pêche du Québec*, 1978 C.R.C., c. 852; *Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick*, 1978 C.R.C., c. 844; *Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse*, 1978 C.R.C., c. 848; *Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard*, 1978 C.R.C., c. 850; *Règlement de pêche de Terre-Neuve*, 1978 C.R.C., c. 846.

⁸⁷ *Supra*, note 86.

présentera au gouverneur-général en conseil les modifications qu'elle souhaite apporter à la réglementation.

Dans le cas du Québec, le seul pouvoir véritable qui est conféré aux autorités provinciales a trait à la délivrance des permis de pêche; pour le reste, elles s'assurent que la réglementation fédérale soit appliquée. Les pouvoirs qui ont ainsi été délégués aux provinces qui ont conclu des ententes administratives varient. Dans le cas de l'Ontario, on s'aperçoit que les autorités provinciales peuvent elles-mêmes modifier les contingents fixés dans le *Règlement de pêche de l'Ontario*⁸⁸. Elles peuvent lors de la délivrance d'un permis de pêche commerciale désigner les eaux de pêche, la taille minimale des prises, les contingents, les moyens de capture, le nombre de filets et la période de la pêche⁸⁹. Au Manitoba, l'autorité provinciale peut prescrire toutes conditions non incompatibles avec la réglementation fédérale pour l'octroi d'un permis de pêche⁹⁰. En Saskatchewan, le ministre provincial des ressources naturelles peut prolonger une période d'interdiction de la pêche et restreindre les quantités de poissons capturés à des fins commerciales⁹¹; c'est lui qui délivre, s'il le juge à propos, les permis de pêche commerciale⁹². En Alberta, l'agent en chef des pêches qui est un sous-ministre adjoint provincial⁹³ est le véritable gestionnaire des pêcheries exploitées dans cette province.

En vertu de l'entente conclue avec les autorités fédérales, le Québec a mis sur pied une procédure d'émission des permis de pêche commerciale. Cette procédure est basée sur les principes suivants:

— l'autorité qui émet les permis de pêche commerciale doit considérer l'état et l'évolution de la ressource afin que son exploitation génère la plus grande activité économique dans les régions côtières tout en assurant la conservation des espèces;

— l'autorité doit sauvegarder les droits des pêcheurs et répartir le plus équitablement l'effort de pêche entre les différents éléments de la flotte;

— l'autorité doit s'assurer que le niveau d'exploitation de la ressource répond à une gestion rationnelle des stocks⁹⁴.

Aux fins de la délivrance des permis de pêche commerciale, les autorités québécoises ont donc mis sur pied une structure qui comprend un comité de gestion des ressources halieutiques et huit comités locaux d'émission des

⁸⁸ *Supra*, note 86, art. 6(1).

⁸⁹ *Ibid.*, art. 29(4).

⁹⁰ *Règlement de pêche du Manitoba*, *supra*, note 86, art. 5.

⁹¹ *Règlement de pêche de la Saskatchewan*, *supra*, note 86, art. 7.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Règlement de pêche de l'Alberta*, *supra*, note 86, art. 2(1).

⁹⁴ «Procédure d'émission des permis de pêche commerciale», *ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, Québec, 1981.

permis de pêche commerciale. À cette structure se greffe un comité d'appel. Différents critères ont été élaborés concernant la délivrance des permis de pêche et ils tiennent compte des espèces exploitées, de la taille des navires et des engins de pêche utilisés⁹⁵.

Même si les pouvoirs du Québec en la matière sont moins étendus que ceux conférés à certaines provinces, l'accord qui a été conclu avec les autorités fédérales présente un intérêt spécial pour les provinces maritimes. En effet, contrairement à l'Ontario et aux provinces de l'Ouest, le Québec administre des pêcheries dont une partie importante est exploitée dans une zone commune, soit le golfe Saint-Laurent. Or, les quatre provinces de l'Atlantique pêchent également dans cette zone; toutefois l'administration de leurs pêcheries relève des autorités fédérales. De plus, l'application d'une législation et réglementation ainsi que l'administration d'un système de délivrance des permis de pêche constituent des aspects importants d'un programme de gestion des pêcheries; lorsque le programme peut être appliqué à des pêcheurs autres que québécois, des conflits peuvent surgir. Des pêcheurs néo-brunswickois ont ainsi été arrêtés dans un passé récent alors qu'ils s'adonnaient à la pêche près des côtes québécoises sans détenir de permis à cet effet. À la décharge de cette province, il faut avouer que celle-ci ne faisait qu'appliquer la réglementation fédérale. C'est à la suite d'incidents semblables que le gouverneur-général en conseil a adopté quelques modifications à la réglementation existante. Ces modifications ont eu comme conséquence de réduire sensiblement le contenu de l'entente conclue avec le Québec ainsi que son champ d'application. Ainsi, le *Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique*⁹⁶ qui s'applique aux quatre provinces maritimes, mais dont les pêcheurs québécois étaient exemptés, a été modifié⁹⁷. Dorénavant, tous les pêcheurs québécois devront se procurer des permis de pêche émis par les autorités fédérales lorsqu'ils pratiqueront l'une des pêches suivantes:

- la pêche des pétoncles, de la crevette, du hareng et du poisson de fond au moyen d'un engin mobile de pêche (un chalut, par exemple);
- la pêche au poisson de fond au moyen d'un engin fixe (un filet maillant, par exemple) à partir d'un bateau de 35 pieds ou plus de longueur hors tout;
- la pêche de toutes espèces de poisson à l'extérieur du golfe Saint-Laurent; et
- la pêche aux phoques à partir d'un bateau de 35 pieds ou plus de longueur hors tout.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ 1978, C.R.C., c. 808.

⁹⁷ DORS/82-283, *Gaz. Off. du Canada*, Partie II, le 24/03/82, p. 998.

De la même façon, le *Règlement de pêche du Québec*⁹⁸ ne s'applique plus à ces pêcheurs et le Québec ne pourra plus leur émettre de permis puisque ce règlement a aussi été modifié⁹⁹.

L'été 1983, le ministre fédéral des Pêches et océans a annoncé qu'il donnerait suite à l'une des recommandations formulées par le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, à savoir redonner aux autorités fédérales la gestion complète des pêcheries maritimes du Québec, y inclus la délivrance des permis de pêche. La recommandation du groupe d'étude spécifie qu'il s'agit de la prise en charge de toute la gestion des pêches dans le golfe Saint-Laurent¹⁰⁰. Des difficultés à recueillir des informations statistiques, le mécontentement des autres provinces et de l'industrie en général et, finalement, le désir de faire sentir davantage la présence fédérale au Québec sont à la base de cette recommandation¹⁰¹. La réglementation actuelle devra donc être modifiée en conséquence. Sans nul doute, le Québec perd ainsi un aspect essentiel à l'application d'une politique vigoureuse de développement de ses pêcheries maritimes. L'industrie de la pêche est souvent perçue sectoriellement suivant que les activités visées concernent l'exploitation, la transformation ou la commercialisation du poisson. Pourtant, les activités de ces trois secteurs sont interdépendantes et reliées à un point tel que la survie de l'un dépend de celle des autres. Or, si la compétence législative du Parlement canadien est exclusive en matière de gestion des pêcheries, le secteur de la transformation relève au premier chef de la compétence provinciale et celui de la commercialisation est l'objet d'une compétence concurrente. Gageons que l'application cohérente de politiques susceptibles d'aider l'industrie de la pêche en général au Québec par les deux niveaux de gouvernement se fera difficilement.

3. LA LÉGALITÉ DES ENTENTES ADMINISTRATIVES

La délégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures est interdite en vertu de notre droit constitutionnel¹⁰²: «La Constitution du Canada n'appartient ni au Parlement, ni aux législatures; elle

⁹⁸ *Supra*, note 86.

⁹⁹ DORS/82-320, *Gaz. Off. du Canada*, partie II, le 24/03/82, p. 1223.

¹⁰⁰ GROUPE D'ÉTUDE DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE (Groupe Kirby), *Naviguer dans la tourmente, une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, points saillants et recommandations, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, décembre 1982, pp. 90-91.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *A.G. of Nova Scotia c. A.G. of Canada*, *supra*, note 84. Sur la question de la délégation interparlementaire, voir: F. CHEVRETTE, & H. MARX, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 234 et ss.

appartient au pays»¹⁰³. Mais il est possible pour le Parlement de déléguer des pouvoirs à des autorités administratives provinciales¹⁰⁴. Toutefois, cette délégation ne doit pas équivaloir à une abdication de pouvoir¹⁰⁵. Or, on a vu que les ententes conclues avec les autorités fédérales en matière de pêcheries nécessitent l'inclusion dans la réglementation fédérale de dispositions expresses permettant aux autorités provinciales d'exercer effectivement certains pouvoirs.

On a déjà attaqué la validité des dispositions du *Règlement de pêche de l'Ontario*¹⁰⁶ qui permettaient aux autorités de cette province de fixer des contingents en matière de pêche commerciale à même les permis qu'elles émettaient. Le tribunal a toutefois confirmé la validité de ces dispositions dans l'arrêt *Re Shoal Lake Band of Indians no 38 et al c. The Queen in Right of Ontario*¹⁰⁷. Même si on a reconnu la compétence législative exclusive du Parlement du Canada en matière de gestion et de conservation des pêcheries, le système de double juridiction fut confirmé valide. Selon la *High Court of Justice* d'Ontario, une telle délégation est permise et elle ne constitue pas une abdication de pouvoir puisque les autorités ontariennes demeurent subordonnées à la volonté du Parlement canadien. Il est intéressant de constater que le tribunal a insisté dans cette affaire sur la compétence législative de la province en matière de propriété et qu'à son avis la réglementation des pêcheries intérieures pouvait donner lieu à un chevauchement de juridiction.

Toutefois, un jugement récent est venu mettre en doute la légalité de ces ententes sur un plan juridique. Le *Règlement de pêche de la Colombie-Britannique*¹⁰⁸ tel que modifié¹⁰⁹ permet en effet au ministre des Loisirs et de la conservation de cette province, au moyen d'un avis publié dans la Gazette de la Colombie-Britannique, de prescrire relativement aux eaux désignées la méthode de pêche à utiliser, les limites des prises quotidiennes, la taille des captures, les types de bateaux, les espèces, les périodes de fermeture de la pêche, etc.¹¹⁰. Or, dans l'affaire *R. c. Tenale et al.*¹¹¹, l'accusé fut poursuivi pour avoir pris du poisson lors d'une période où la pêche était interdite à la suite de la publication d'un tel avis. Il attaqua donc la validité

¹⁰³ *A.G. of Nova Scotia c. A.G. of Canada*, *supra*, note 84, p. 34 (J. Rinfret).

¹⁰⁴ *P.E.I. Potato Marketing Board c. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *A.G. of Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137; *La Reine c. Smith*, [1972] R.C.S. 359.

¹⁰⁵ *R. c. Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150.

¹⁰⁶ *Supra*, note 86.

¹⁰⁷ (1980) 101 D.L.R. (3d.) 132.

¹⁰⁸ *Supra*, note 86.

¹⁰⁹ DORS/78-555, *Gaz. Off. du Canada*, Partie II, le 12/07/78, p. 2912.

¹¹⁰ Art. 58 du *Règlement de pêche de la Colombie-Britannique*, *supra*, note 86.

¹¹¹ (1982) 134 D.L.R. (3d.) 654.

de la réglementation fédérale prévoyant une délégation de pouvoir en faveur des autorités provinciales. Même s'il ne s'agit pas là de la *ratio decidendi* du jugement, la Cour de comté était d'avis que la délégation de pouvoir telle que formulée dans la réglementation fédérale constituait une véritable abdication de pouvoir en faveur d'une province et une réallocation des compétences prévues dans l'*A.A.N.B.*; la délégation atteignait une telle amplitude qu'elle équivalait à conférer aux autorités de cette province une autorité totale sur les pêcheries intérieures, autorité qu'elles exerçaient par la publication d'un avis. En bref, on sembla considérer qu'il s'agissait là d'un cas de délégation interparlementaire. De plus, et c'est là le véritable motif du jugement, le tribunal était d'avis qu'aucune disposition de la *Loi sur les pêcheries*¹¹² ne permet expressément au gouverneur-général en conseil de déléguer de tels pouvoirs à des autorités provinciales. L'article 34 m) de cette loi permet au gouverneur-général en conseil d'autoriser une personne engagée ou employée dans l'administration ou l'application de la loi à modifier les périodes d'interdiction de la pêche ainsi que les quantités des prises fixées dans la réglementation; cette disposition ne permet pas explicitement de déléguer une autorité totale en matière de gestion des pêcheries intérieures à des agents provinciaux. Appelé à distinguer ce litige de l'affaire *Re Shoal Lake Band of Indians*, le tribunal s'exprima de la façon suivante:

«The Ontario Fishery Regulation does not authorize the Minister to determine "close times" or indeed impose any provision or condition in a licence which is contrary to the Federal Regulations. These distinctions, in my view, are significant. The British Columbia Fishery Regulation, s. 58, goes a good deal farther and conveys to the British Columbia Minister total regulatory authority over inland fisheries...»¹¹³

En fait, c'est l'ampleur de la délégation qui est visée; dans un tel cas, une disposition législative spécifique est nécessaire pour l'autoriser.

La *Loi sur les pêcheries*, en particulier son article 34, confère un très important pouvoir de réglementation au gouverneur-général en conseil. Les ententes administratives ont été mises en œuvre par l'exercice de ce pouvoir de réglementation. Toutefois, il semble que, selon le jugement précité, rien dans cette loi n'autoriserait les autorités fédérales à se départir de leur pouvoir de gestion des pêcheries en faveur d'une province. Suivant les provinces, la réglementation fédérale permet aux autorités provinciales non seulement d'appliquer les normes édictées, mais aussi de les modifier ou d'y ajouter d'autres critères dans certains cas. La délégation de pouvoir doit être nécessairement autorisée par la loi, implicitement ou explicitement¹¹⁴. Dans

¹¹² *Supra*, note 85.

¹¹³ Page 660 (J. Andrews).

¹¹⁴ *Re Chemicals*, [1943] R.C.S. 1; *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

certains cas, la mise en œuvre des ententes administratives s'est traduite par la délégation de fonctions dont l'exercice équivaut en somme à la délégation d'un pouvoir de réglementation en faveur des autorités provinciales. Or, dans un tel cas, l'administration doit être expressément habilitée à ce faire¹¹⁵. À notre avis, l'affaire *Tenale* laisse planer un doute sérieux sur la légalité de certaines dispositions réglementaires chargées de mettre en œuvre les ententes administratives en matière de pêcheries. Compte tenu de l'ampleur du phénomène dans certains cas, des correctifs appropriés à la *Loi sur les pêcheries* seraient souhaitables.

D'autre part, le fait que le délégué soit un ministre ou un haut fonctionnaire provincial n'est pas en soi un motif d'illégalité. Ces derniers ne peuvent certainement pas être considérés comme des «fonctionnaires publics» au sens de la *Loi d'interprétation fédérale*¹¹⁶, ni comme des «fonctionnaires des pêcheries» au sens de la *Loi sur les pêcheries*¹¹⁷. Toutefois, rien n'empêche le Parlement du Canada de déléguer des pouvoirs à des autorités administratives provinciales, fussent-elles le lieutenant-gouverneur en conseil¹¹⁸. En cette matière, il semble en effet exister une volonté de la part de nos tribunaux «de permettre le plus possible les méthodes de collaboration intergouvernementales»¹¹⁹.

CONCLUSION

La conclusion d'ententes administratives en matière de pêcheries n'est finalement que le résultat de la détermination de certaines provinces à vouloir sauvegarder leur compétence en matière de droits de propriété. La compétence législative exclusive du Parlement du Canada, même si elle a pu paraître absolue au départ, a dû faire place à la suite des aléas de la jurisprudence à une certaine intrusion des pouvoirs provinciaux. L'établissement forcé de cette forme de coopération fédérale/provinciale a permis d'éviter de pénaliser les pêcheurs par l'imposition d'un régime de double permis. D'autre part, il faut avouer que la gestion des pêcheries intérieures, sportives ou commerciales comporte un aspect non négligeable d'administration des terres publi-

¹¹⁵ *Henry Birks and Sons c. City of Montreal*, [1955] R.C.S. 799; *Procureur général du Québec c. Vachon*, [1979] C.A. 470; *North Coast Air Services Ltd. c. Canadian Transport Commission*, [1968] R.C.S. 940.

¹¹⁶ [1970] S.R.C., c. I-23, art. 2(1).

¹¹⁷ Art. 5 tel que modifié par l'article 2(1) de la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries et le Code criminel en conséquence*, 1976-77, S.C., c. 35.

¹¹⁸ *Ex parte Kleinys*, (1965) 49 D.L.R. (2d.) 225.

¹¹⁹ F. CHEVRETTE, & H. MARX, *op. cit.*, *supra*, note 13, pp. 264-265. Voir aussi: P. BLACHE, «Délégation et fédéralisme canadien», (1975-76) 6 *R.D.U.S.* 235; K. LYSYK, «The inter-delegation doctrine: a constitutional paper tiger», (1969) 47 *R. du B. can.* 271.

ques et des ressources naturelles; or, la responsabilité quant à ces domaines sied au premier chef à la province.

L'entente conclue avec le Québec diffère des autres en ce qu'elle permet à cette province d'administrer également les pêcheries maritimes exploitées dans le golfe Saint-Laurent, une zone de pêche commune. Dans un tel cas, la situation avait de quoi provoquer l'incompréhension des autres provinces de l'Atlantique et surtout celle des fonctionnaires fédéraux chargés de gérer l'ensemble des pêcheries de cette région. Compte tenu du fait que le Québec pouvait se permettre une vue globale probablement plus articulée face au développement de l'industrie des pêches dans son ensemble, les récentes initiatives politiques sur ce sujet feront perdre cet atout québécois.

Finalement, il ne fait aucun doute qu'au niveau juridique, la conclusion de ces ententes et leur traduction dans une réglementation fédérale sont valides. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des pouvoirs délégués aux autorités provinciales dans certains cas et compte tenu du libellé insuffisant de l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, il importe de souligner la précarité de certains règlements fédéraux chargés de mettre en œuvre ces ententes. L'insuffisance législative et l'abondance réglementaire pourraient appeler, comme dans l'affaire *Tenale*, l'intervention des tribunaux à moins que des correctifs soient apportés.