

LES ASPECTS JURIDIQUES D'UNE ÉVENTUELLE SÉCESSION DU QUÉBEC

par José Woehrling*
Montréal

L'auteur commence par analyser l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec déposé à la fin de 1994 par le gouvernement du Parti québécois. Ce projet prévoit l'accession à la souveraineté du Québec un an après son approbation par la population québécoise à l'occasion d'un référendum, qui doit en principe se tenir avant la fin de l'année 1995. Il prévoit également des négociations entre le gouvernement du Québec et celui du Canada sur le maintien d'une association économique entre les deux pays ainsi que sur toutes les questions soulevées par la succession d'États, notamment celles relatives au partage de la dette et des biens publics.

L'Avant-projet contrevient manifestement au droit constitutionnel canadien, celui-ci ne permettant pas la sécession unilatérale d'un État-membre de la fédération. L'auteur examine donc, dans une deuxième partie, la procédure de modification constitutionnelle contenue dans les articles 38 à 49 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour tenter d'établir selon quelles modalités le Québec pourrait faire sécession en respectant la légalité constitutionnelle. Il constate que deux thèses peuvent être défendues, la première selon laquelle la sécession d'une province est possible en utilisant la procédure normale (qui exige le consentement des deux chambres fédérales et des deux tiers des provinces représentant la moitié de la population), la seconde selon laquelle il faut plutôt le consentement unanime de toutes les provinces.

De toute façon, quelle que soit la thèse retenue, la sécession du Québec avec l'accord du reste du Canada n'est guère vraisemblable. C'est pourquoi, dans une troisième partie, l'auteur examine si la sécession unilatérale du Québec serait possible en vertu du droit international public. Il en arrive à la conclusion que le droit international ne confère pas le droit d'accéder à l'indépendance aux peuples qui ne sont pas en situation coloniale ou victimes d'un régime discriminatoire, mais qu'il ne les empêche pas davantage de la revendiquer et de l'obtenir.

Dans le cas du Québec, il en résulte que le peuple québécois ne saurait fonder une éventuelle revendication à la souveraineté sur son droit à l'autodétermination, mais qu'il ne serait pas, pour autant, empêché d'y accéder par des motifs juridiques. Deux facteurs politiques l'emporteraient sur toute considération juridique: la volonté du peuple québécois qui, si elle était claire et démocratiquement exprimée, aurait pour effet de conférer à la sécession unilatérale du Québec une légitimité populaire incontestable; l'efficacité et l'effectivité de la sécession, c'est-à-dire la capacité des autorités québécoises d'exercer le monopole de l'autorité publique sur le territoire du Québec. En effet, une telle situation attesterait de la réussite de la sécession du Québec sur le plan interne. Sur le plan international, elle amènerait inévitablement les autres États, ou du moins un certain nombre d'entre eux, à reconnaître après un certain temps l'existence du Québec comme État souverain.

* José Woehrling, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Montréal, Québec.

L'auteur conclut son étude en examinant les problèmes soulevés par l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale. Une menace sérieuse pourrait résulter de l'attitude des peuples autochtones—Inuit et Amérindiens—qui habitent le nord du territoire québécois. Ces peuples, qui sont les premiers occupants de ces territoires, pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada et de se séparer du Québec, si celui-ci décidait de quitter la fédération canadienne. Pour rassurer les peuples autochtones, le Québec devrait s'engager à inclure dans sa future constitution leurs droits, formules de la même façon que dans l'actuelle constitution canadienne. Il pourrait également s'engager à faire bénéficier les peuples autochtones de toute amélioration de statut qui pourrait leur être reconnue à l'avenir par le Canada.

The author begins by analyzing Québec's Draft Bill on Sovereignty tabled at the end of 1994 by the Parti Québécois Government. The Bill provides for Québec's secession one year after its approval by Québeckers in a referendum that should be held before the end of 1995. It also provides for negotiations between the Québec and Canadian governments concerning economic association and all questions raised by the succession of States, notably those relative to the sharing of the debt and public services.

Obviously the Draft Bill contradicts constitutional law as the latter does not permit unilateral secession of a member State. The author, in the second part of the article, examines the constitutional amending procedure contained in sections 38 to 49 of the Constitution Act 1982 to establish the conditions under which Québec could legally secede. He notes that two theories can be argued, the first under the normal amending formula (requiring the consent of both federal chambers and two-thirds of the provinces representing fifty per cent of the population), and the second under the unanimity formula.

Regardless of the theory chosen, Québec secession with Canadian approval is not very likely. That is why, in the third section, the author explores the possibility of Québec's unilateral secession in terms of public international law. He concludes that international law does not confer the right to independence on a population that is neither colonial nor a victim of a discriminatory regime; however, international law does not impede a population from claiming and obtaining independence.

In Québec's case, this means that the Québec people would not have a claim to sovereignty based on the right to self-determination but that they are not precluded from seceding by legal means. Two political factors would override all legal considerations: the willingness of the people of Québec who, by clearly and democratically expressing their intention, would confer an unarguable popular legitimacy to unilateral separation; and the efficiency and effectiveness of the secession, that is to say, the capacity of Québec authorities to exercise exclusive public control over Québec's territory. In effect, such a situation would guarantee the success of Québec secession on the internal front. On the international plane, this situation would inevitably convince other States, or at least a number of them, to eventually recognize Québec as a sovereign state.

Finally, the author examines territorial issues raised by Québec's unilateral secession. A serious question could be raised by the aboriginal peoples who live in the Québec's northern region. These peoples, who are the first occupants of these territories, could claim to exercise their own right to self-determination by remaining in Canada and separating from Québec if it decided to leave the Canadian federation. To reassure the aboriginal peoples, Québec should guarantee their rights in its future constitution using the same language as that used in the Canadian constitution. It could also undertake to grant aboriginal peoples any advancement in their status that might eventually be granted to them by Canada.

Introduction	295
I. La mise en route d'un processus de sécession unilatérale :	
l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec	297
II. La non-conformité de l'Avant-projet de loi sur la	
souveraineté du Québec au droit constitutionnel canadien	309
III. La sécession unilatérale du Québec et le droit	
international public	314
A. <i>Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et</i>	
<i>le droit de sécession en droit international</i>	314
B. <i>Les conséquences de la réussite ou de l'échec</i>	
<i>d'une sécession unilatérale</i>	322
C. <i>L'intégrité territoriale du Québec en cas de</i>	
<i>sécession unilatérale</i>	326
Conclusion	329

Introduction

Les élections provinciales du 12 septembre 1994 ont reconduit au pouvoir le Parti québécois, après neuf ans passés dans l'opposition. Très rapidement, pour donner suite à son programme électoral, le nouveau gouvernement, dirigé par M. Jacques Parizeau, a mis en branle un processus d'accession du Québec à la souveraineté en présentant à cette fin un Avant-projet de loi. Après avoir examiné le contenu de celui-ci, nous constaterons qu'il contrevient au droit constitutionnel canadien, celui-ci ne permettant pas la sécession unilatérale d'un État-membre de la fédération. Il faudra donc, pour terminer, examiner si la sécession unilatérale du Québec est possible en vertu du droit international public.¹

¹ Pour le présent article, l'auteur s'est inspiré de l'étude qu'il a rédigée pour la Commission Bélanger-Campeau; voir : J. Woehrling, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Document de travail numéro 2, 1991, aux pp. 1-110.

Avant d'entreprendre l'examen des règles juridiques applicables, il est nécessaire de souligner que la mise en oeuvre du droit constitutionnel et du droit international est fortement influencée par des facteurs politiques tenant à la primauté des faits, aux rapports de force et à la légitimité des positions en présence. Les institutions canadiennes et québécoises sont fondées sur le principe démocratique, c'est-à-dire que le respect de la volonté populaire constitue leur justification et le véritable moteur de leur fonctionnement. Si certaines règles juridiques, fussent-elles de nature constitutionnelle, empêchent la réalisation d'une volonté populaire profonde et résolue, elles seront rapidement dénuées de légitimité et le fait d'insister malgré tout sur leur application, tout en entraînant des désordres et des conflits, sera ultimement voué à l'échec. Inversement, une sécession du Québec réalisée de façon incompatible avec le droit canadien, si elle recevait un appui populaire suffisant, finirait par donner naissance à une nouvelle «légalité». Cette même réalité se constate également dans l'application du droit international qui est largement fondé sur le principe d'effectivité en vertu duquel «l'efficacité vaut titre». Le succès d'une sécession unilatérale du Québec dépendrait, au niveau des relations internationales, de la capacité du gouvernement sécessionniste d'exercer son autorité de façon effective et de la reconnaissance de l'État québécois par un nombre suffisamment élevé d'États tiers. L'attitude de ces derniers serait bien sûr dictée par leurs propres intérêts, mais également, en bonne partie, par la pression de leur opinion publique. Celle-ci serait d'autant plus favorable au Québec que l'indépendance y aurait obtenu un appui populaire incontestable et qu'un nouveau Québec souverain se montrerait disposé à garantir les droits et libertés sur son territoire, notamment les droits des minorités, et à respecter l'ensemble des règles du droit international.

Par conséquent, une analyse concrète des règles juridiques internes et internationales qui gouvernent le changement de statut constitutionnel du Québec exige que l'on tienne compte, non seulement de la *légalité* des différentes attitudes susceptibles d'être adoptées par les autorités québécoises et canadiennes, mais également de leur *légitimité*, puisque celle-ci aura une influence déterminante sur la création des rapports de force et, par conséquent, sur l'efficacité et le succès des positions en présence.

Certains facteurs politiques ne devront donc pas être perdus de vue, car ils ont des répercussions sur l'application des règles du droit interne et du droit international; les deux considérations suivantes nous apparaissent comme les plus importantes :

- que les futurs changements de statut politique du Québec se fassent à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre constitutionnel actuel, les Québécois et les Canadiens devront s'entendre : soit avant les changements en cause, en vue de mettre en oeuvre la procédure de modification constitutionnelle nécessaire pour opérer la séparation de façon conforme à la Constitution canadienne; soit après une éventuelle sécession unilatérale du Québec, afin de régulariser la situation et de régler les nombreux problèmes relatifs à la succession d'États; il est donc impératif de tout faire pour maintenir entre Québécois et Canadiens les

meilleures relations possibles et d'éviter soigneusement tout ce qui pourrait les envenimer;²

- quelle que soit la forme prise par les négociations entre le Québec et le Canada, pour que le Québec puisse obtenir les changements de statut politique qu'il revendique, il faudra d'abord que ceux-ci soient clairement présentés à la population québécoise et endossés par une majorité suffisante de celle-ci à l'occasion d'un référendum.

I. *La mise en route d'un processus de sécession unilatérale :
l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*

L'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec,³ déposé le 6 décembre 1994, a fait l'objet, au cours des mois de février et de mars 1995, d'une consultation de la population par l'intermédiaire de 18 commissions itinérantes, 16 régionales, une pour les aînés et une pour les jeunes. Le travail des commissions itinérantes terminé, le gouvernement a, dans un second temps, mandaté une Commission nationale, formée des présidents des différentes commissions itinérantes, afin de recueillir les mémoires et les avis des organismes et regroupements nationaux du Québec et de préparer le rapport de l'ensemble de la consultation. La Commission nationale a remis son rapport le 19 avril 1995.⁴ Il est ensuite prévu que le projet, modifié le cas échéant pour tenir compte des recommandations de la Commission, soit d'abord adopté par l'Assemblée nationale du Québec, puis soumis à un référendum populaire avant la fin de 1995 (la date exacte du référendum n'étant pas encore fixée au moment de la rédaction de cette étude). La question référendaire portera sur l'adoption de la loi votée par l'Assemblée nationale et déclarant la souveraineté du

² Le gouvernement du Parti québécois fait donc face à un dilemme : d'une part, la réussite de son projet, qui inclut la conservation de l'union économique et monétaire avec le Canada, exige le maintien de bonnes relations entre les Québécois et les autres Canadiens, afin de permettre la réussite des négociations qui seront nécessaires; d'autre part, comme les sondages effectués peu de temps après l'échec de l'Accord du lac Meech, en juin 1987, l'ont montré, la souveraineté recueille le plus d'appuis lorsque les Québécois sont furieux contre le reste du Canada.

³ Avant-projet de loi, *Loi sur la souveraineté du Québec*, Assemblée nationale, 1ère session, 35e législature, déposé par M. Jacques Parizeau, premier ministre, Éditeur officiel du Québec, 1994.

⁴ *Commission nationale sur l'avenir du Québec — Rapport*, 1995. Tous les parlementaires québécois, élus à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes, ont été invités à siéger aux commissions. Toutefois, le Parti libéral du Canada, le Parti progressiste-conservateur du Canada et le Parti libéral du Québec, dirigé par M. Daniel Johnson, qui forme l'opposition officielle à l'Assemblée nationale, ont refusé de s'associer aux travaux des commissions, auxquels ont par contre participé le troisième parti représenté à l'Assemblée nationale, l'Action démocratique du Québec, dirigée par M. Mario Dumont, et le parti souverainiste existant au niveau fédéral, le Bloc québécois, dirigé par M. Lucien Bouchard, qui forme actuellement l'opposition officielle à la Chambre des communes d'Ottawa.

Québec.⁵ Si le référendum est positif, la loi entrera en vigueur un an après son approbation, à moins que l'Assemblée nationale ne fixe une date antérieure.⁶ Cependant, les articles 2, 3 et 15 sont destinés à entrer en vigueur le lendemain du référendum s'il est positif; les articles 2 et 15 autorisent le gouvernement du Québec à conclure avec celui du Canada un accord consacrant le maintien d'une association économique entre les deux pays ainsi que tout accord relatif au partage de la dette et des biens publics et aux autres questions soulevées par la succession d'États; en vertu de l'article 3, le gouvernement québécois doit pourvoir à l'élaboration et à l'adoption d'une nouvelle constitution.

L'article premier de l'Avant-projet contient la déclaration de souveraineté : «Le Québec est un pays souverain».⁷ Les autres dispositions sont destinées à

⁵ Le référendum sera tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1, qui a déjà servi pour le référendum du 20 mai 1980 sur la souveraineté-association et pour celui du 26 octobre 1992 sur l'Accord de Charlottetown. Selon l'article 17 de l'Avant-projet, *supra* note 3, la question sera la suivante : «Êtes-vous en faveur de la loi adoptée par l'Assemblée nationale déclarant la souveraineté du Québec? OUI ou NON». Au référendum du 20 mai 1980, la question posée était la suivante : «Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté — et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?». Le référendum de 1980 avait été précédé par la publication d'un livre blanc définissant la souveraineté-association; voir : *La nouvelle entente Québec-Canada* (Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association), Québec, Éditeur officiel, 1979. Les résultats du référendum, pour lequel le taux de participation s'était établi à 85.61%, furent les suivants : 59.56% de «non» et 40.44% de «oui».

⁶ L'article 17(2) de l'Avant-projet précise que la loi faisant accéder le Québec à la souveraineté pourra entrer en vigueur si elle est approuvée par les électeurs à la majorité des voix exprimées. Soulignons qu'au Québec comme dans le reste du Canada nombreux sont ceux qui estiment qu'une approbation à la majorité simple ne devrait pas être considérée comme suffisante pour séparer le Québec du Canada. Ainsi, dans un sondage CROP-L'actualité réalisé au Québec du 5 au 9 janvier 1995, dont les résultats ont été publiés par le magazine *L'actualité* dans son numéro du 15 mars 1995, moins du quart des participants pensaient que la majorité simple suffirait à donner au gouvernement québécois le mandat de réaliser la souveraineté; un électeur sur trois pensait qu'il faudrait jusqu'à 60% des voix et 35%, qu'il en faudrait plus de 60%. On peut également faire remarquer que, moins la majorité en faveur de la souveraineté — s'il s'en dégage une — sera élevée, plus les autorités fédérales se sentiront en droit de contester la légitimité des résultats du référendum et seront tentées d'en organiser elles-mêmes un second — dans l'ensemble du Canada ou seulement au Québec — pour essayer d'obtenir un résultat contraire.

⁷ Les notes explicatives de l'Avant-projet de loi renvoient à la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, c. 34, dont l'article 3 définit la souveraineté comme étant «la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales».

assurer la transition entre l'ordre juridique actuel et celui qui résultera de l'accession du Québec à la souveraineté. Comme on le constatera, le texte a été rédigé avec l'intention manifeste de rassurer l'électorat québécois et de le convaincre que la sécession du Québec n'entraînera pas d'instabilité juridique importante et qu'elle n'est pas incompatible avec le maintien de liens étroits avec le Canada.

Comme précédemment mentionné, l'article 2 autorise la conclusion d'un accord «consacrant le maintien d'une association économique entre le Québec et le Canada». En outre, l'article 6 prévoit que le dollar canadien continue d'avoir cours légal au Québec. Cette question du maintien de l'union économique et monétaire est cruciale, car les sondages montrent que la très grande majorité des Québécois favorables à la souveraineté ne le sont que dans la mesure où ils pensent pouvoir être assurés du maintien des liens économiques actuels avec le Canada.⁸ C'est pourquoi le débat référendaire porte en bonne partie sur cette question. Les adversaires de la souveraineté du Québec font valoir que le maintien de l'union économique est loin d'être certain, le risque étant que les autres Canadiens refusent un tel accord pour «punir» les Québécois de s'être séparés. Au contraire, les partisans de la souveraineté soulignent que les Canadiens, plutôt que de succomber à la colère et au désir de vengeance, se laisseront guider par leur propre intérêt économique, qui est de maintenir l'association à cause des grands bénéfices qu'ils en retirent; ils ajoutent qu'au demeurant l'érection de barrières commerciales contre les produits québécois irait à l'encontre des règles du GATT et de l'ALÉNA (Accord de libre-échange nord-américain) dans lesquels un Québec souverain sera inévitablement admis.

L'Avant-projet de loi n'aborde pas la question des institutions communes — de nature économique ou politique — qui devraient être considérées comme nécessaires pour permettre le maintien de l'intégration économique et monétaire à son niveau actuel.⁹ Les adversaires de la souveraineté estiment que seules des institutions véritablement fédérales, similaires à celles qui existent présentement, permettraient d'arriver à ce résultat. Quant aux tenants de la souveraineté, ils ne s'entendent pas tous sur ce problème. Certains estiment qu'il suffirait d'institutions intergouvernementales de coordination, du type de celles qui existent actuellement en vertu de l'ALÉNA,¹⁰ alors que d'autres semblent

⁸ Selon le sondage CROP-L'actualité publié par le magazine *L'actualité*, *supra* note 6, l'association économique avec le Canada paraît essentielle au succès d'un Québec souverain pour 73% des répondants et 62% d'entre eux considèrent qu'un Québec souverain devrait continuer à utiliser le dollar canadien.

⁹ Dans son rapport, *supra* note 4, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande au gouvernement du Québec d'indiquer, dans le projet de loi, «quelles institutions communes de gestion des divers aspects de l'association économique et monétaire il considère souhaitables» (recommandation 18); en outre, la Commission recommande «que le gouvernement du Québec et le projet de loi indiquent qu'un Québec souverain pourrait proposer et négocier des structures politiques communes et mutuellement avantageuses, lorsque les conditions le permettront» (recommandation 19).

¹⁰ Dans son programme électoral, le Parti québécois évoque la mise en place de trois organismes communs principaux pour la gestion de l'espace économique commun : un Conseil, formé de ministres ou de représentants désignés et délégués par les deux

penser qu'il faudrait une intégration institutionnelle plus poussée, de nature supraétatique, similaire à celle de l'Union européenne.¹¹ Sans entrer dans les détails de ce débat, on peut se contenter de souligner que, dans le cas d'une éventuelle association économique entre le Canada et un Québec souverain, la principale difficulté consisterait à déterminer le mode de prise de décision. Si les décisions devaient être prises par consensus — ce qui constitue le mode de fonctionnement normal entre deux États souverains —, cela reviendrait à donner au Québec un poids décisionnel disproportionné par rapport à son importance économique et démographique vis-à-vis du Canada. En outre, une relation bilatérale fondée sur un double droit de veto comporterait des risques de blocage évidents, susceptibles de paralyser le fonctionnement de l'association. Au sein de l'Union européenne, la prise de décision est progressivement passée de l'unanimité à la majorité qualifiée; une telle évolution est cependant difficilement imaginable à l'intérieur d'une association bilatérale Canada-Québec. Par ailleurs, un Québec souverain n'accepterait que difficilement un système où les deux partenaires obtiendraient dans les institutions communes une représentation proportionnelle à leur importance démographique et économique respective, puisque cela le replacerait à peu près dans la même situation que celle qu'il occupe actuellement au sein de la fédération canadienne (évidemment, le véritable résultat du changement dépendrait des abandons de souveraineté que les deux partenaires consentiraient au profit des institutions communes de l'association Québec-Canada). Ces difficultés politiques et institutionnelles pourraient amener le Canada et le Québec à devoir accepter un niveau d'intégration économique moindre qu'à l'heure actuelle, ce qui n'irait pas sans dommages pour les économies des deux pays.

gouvernements, qui exercerait un pouvoir de décision sur les matières qui lui seraient confiées par le traité d'association; un *secrétariat* qui serait chargé d'assurer l'application du traité selon les directives du Conseil; enfin, un *tribunal* qui verrait à assurer le règlement des différends. Il serait également possible de prévoir un mode de participation du Québec à la Banque du Canada. Le contrôle démocratique de l'action de ces organismes serait assuré par le fait que les ministres ou les délégués membres du Conseil de l'association demeureraient responsables devant leur Parlement respectif. Par conséquent, selon un tel projet, il n'existerait pas d'organe parlementaire commun aux deux pays, élu au suffrage universel. Voir : Parti québécois, *Le Québec dans un monde nouveau*, Montréal, V.L.B. éditeur, 1993 aux pp. 79-84.

¹¹ Le parti souverainiste présent au niveau fédéral, le Bloc québécois, qui forme actuellement l'opposition officielle à la Chambre des communes, prône une association économique Québec-Canada dont les modalités institutionnelles seraient, semble-t-il, fortement inspirées de celles de l'Union européenne et comporteraient un Conseil, une Commission, un Tribunal et une «Conférence parlementaire commune»; voir : L. Bouchard, dir., *Un nouveau parti pour l'étape décisive*, Montréal, Fides, 1993 aux pp. 119 et 120. Quant à l'Action démocratique du Québec, le troisième parti politique provincial représenté à l'Assemblée nationale (qui a fait élire aux élections du 12 septembre 1994 un seul député, son chef, M. Mario Dumont), elle propose une «nouvelle union moderne, à l'image de l'union européenne, où chaque partenaire conserve ses droits et ses pouvoirs et dont le fonctionnement repose sur l'existence d'un parlement commun»; voir : *Guide de participation aux commissions sur l'avenir du Québec*, Secrétariat des commissions sur l'avenir du Québec aux pp. 21 et 22.

L'article 3 de l'Avant-projet de loi charge le gouvernement de pourvoir, conformément aux modalités qui seront prescrites par l'Assemblée nationale, à l'élaboration et à l'adoption d'une nouvelle constitution pour le Québec.¹² Il précise que cette constitution devra inclure une charte des droits et libertés, garantir à la communauté anglophone «la préservation de son identité et de ses institutions», reconnaître aux nations autochtones «le droit de se gouverner sur les terres leur appartenant en propre»¹³ et prévoir la décentralisation de pouvoirs spécifiques aux instances locales et régionales. L'article 14 prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, «les lois, règles et conventions qui régissent la constitution interne du Québec et l'accès aux écoles anglaises restent en vigueur».

Pour ce qui est de la minorité anglophone, la solution qui la rassurerait le plus sur son avenir serait d'insérer dans la Constitution d'un Québec souverain des droits équivalents à ceux qui lui sont garantis dans la Constitution canadienne actuelle. En outre, un Québec devenu souverain pourrait conclure avec le Canada un accord de réciprocité dans lequel les parties s'engageraient à reconnaître des droits comparables à la minorité anglophone du Québec et aux minorités francophones du Canada.¹⁴

Les problèmes soulevés par les droits des peuples autochtones établis au Québec seront beaucoup plus difficiles à régler.¹⁵ L'article 35 de la *Loi*

¹² L'Assemblée nationale n'a pas encore prescrit les modalités d'élaboration et d'adoption de la nouvelle constitution; plusieurs possibilités sont actuellement envisagées pour l'élaboration du projet, dont la mise sur pied d'une commission constitutionnelle et l'élection d'une assemblée constituante; quant à l'adoption de la constitution, elle pourrait se faire par voie de référendum populaire ou par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité des 2/3 de ses membres. Dans son rapport, *supra* note 4, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande au gouvernement du Québec «la formation d'une Assemblée constituante élue ayant pour mandat de rédiger un projet de constitution; cette Assemblée serait composée à part égale d'hommes et de femmes [...]» (recommandation 5).

¹³ L'article 3 ajoute cependant, à propos des droits qui seront conférés à la minorité anglophone et aux nations autochtones, que «[c]ette garantie et cette reconnaissance s'exercent dans le respect de l'intégrité du territoire québécois».

¹⁴ Dans son rapport, *supra* note 4, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande «... que la Constitution garantisse à la communauté anglophone du Québec la préservation de son identité et de ses droits historiques» (recommandation 10). Sur la protection des minorités, principalement la minorité anglophone, dans un éventuel Québec souverain, voir : J. Woehrling, «Les droits des minorités linguistiques et culturelles en cas d'éventuelle accession du Québec à la souveraineté», Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, vol. 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992 aux pp. 195-247 [également reproduit dans (1994) 28 R.J.T. 1035].

¹⁵ Quelque 55 000 Amérindiens et 7000 Inuit, répartis en onze nations, vivent au Québec (où ils comptent pour 0,8% de la population); 18 000 d'entre eux, appartenant aux communautés crie, naskapi et inuit, sont établis dans la partie septentrionale du territoire québécois. En vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord-ouest québécois* et de la *Convention du Nord-Est québécois*, les Cris, les Naskapis et les Inuit bénéficient d'une certaine autonomie en matière d'éducation et d'administration locale ou régionale, ainsi que d'un soutien pour contrer la diminution progressive de leurs activités traditionnelles. En outre, le 20 mars 1985, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une résolution

*constitutionnelle de 1982*¹⁶ confère une garantie constitutionnelle aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada (notamment les droits territoriaux). Selon les tribunaux, cette disposition accorde à ces peuples une protection contre toute législation fédérale ou provinciale qui aurait pour effet d'éteindre ou de nier ces droits, ou de leur imposer des restrictions jugées non raisonnables. En 1983, une modification constitutionnelle est venue préciser que cette protection comprend les droits issus d'accords sur des revendications territoriales.¹⁷ Pour rassurer les autochtones sur leur avenir dans un Québec souverain, on pourrait songer, comme pour la minorité anglophone, à consacrer dans la nouvelle constitution québécoise le maintien des droits qui leur sont actuellement garantis dans la Constitution du Canada; selon le Premier ministre du Québec, M. Parizeau, il serait même possible de reconnaître aux peuples autochtones un droit de veto sur les dispositions constitutionnelles les concernant. Cependant, de telles garanties, aussi fortes soient-elles, ne suffiront peut-être pas à convaincre les autochtones du Québec de donner leur appui à la souveraineté. En effet, les peuples autochtones considèrent traditionnellement le gouvernement canadien comme leur principal, voire unique interlocuteur, ce qui les amène évidemment à refuser la sécession du Québec puisqu'elle romprait ce lien privilégié.¹⁸ Comme on le verra plus loin, cette attitude des autochtones pourrait entraîner une menace contre l'intégrité territoriale du Québec en cas de déclaration unilatérale d'indépendance à laquelle les autorités fédérales décideraient de s'opposer.

L'article 4 de l'Avant-projet porte précisément sur le territoire du Québec et dispose notamment que celui-ci, une fois devenu souverain, «conserve les frontières qui sont les siennes au sein de la Confédération canadienne au moment de l'entrée en vigueur de l'article 1» (c'est-à-dire au moment de l'accession à la souveraineté). Nous examinerons plus loin les problèmes

reconnaissant notamment le droit des nations autochtones à l'autonomie au sein du Québec. Une étude comparative de la situation des autochtones dans les différentes provinces canadiennes, réalisée pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, conclut que leur situation au Québec est généralement plus avantageuse que dans les autres provinces; voir : B. Morse, «Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad», Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, vol. 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992 à la p. 307.

¹⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11; L.R.C. (1985), app. II, n° 44.

¹⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, *ibid.* art. 35(3). Ces dispositions ont notamment eu pour effet de garantir aux nations autochtones signataires que les conventions du Nord, *supra* note 15 ne seront pas modifiées sans leur consentement.

¹⁸ En vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.) à la p. 30 & 31 Vict., c. 3; L.R.C. (1985), app. II, n° 5., le Parlement fédéral est exclusivement compétent pour légiférer sur «les Indiens et les terres réservées aux Indiens». Par conséquent, depuis 1867, c'est du gouvernement fédéral que dépend surtout le statut des autochtones, ce qui explique pourquoi ces derniers ont pris l'habitude de le considérer comme leur protecteur et leur interlocuteur principal, même s'ils n'ont pas toujours eu à se féliciter des politiques fédérales adoptées à leur endroit.

soulevés par cette disposition en analysant la question de l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale.

L'article 5 de l'Avant-projet est consacré à la citoyenneté québécoise. Il prévoit notamment que celle-ci sera attribuée à «toute personne qui détient la citoyenneté canadienne et qui est domiciliée au Québec au moment de l'entrée en vigueur de l'article 1»¹⁹ et que «[l]a citoyenneté québécoise peut être cumulée avec celle du Canada ou de tout autre pays». Ce dernier membre de phrase laisse entendre que le Canada pourrait continuer de reconnaître sa nationalité à l'ensemble des citoyens d'un Québec souverain. Une telle suggestion dans l'Avant-projet s'explique manifestement par des raisons de stratégie référendaire; en effet, les sondages montrent qu'une forte proportion des répondants qui se déclarent prêts à appuyer la séparation du Québec désirent cependant garder la nationalité canadienne.²⁰ Cependant, on envisage mal l'hypothèse où l'ensemble des Québécois continueraient à détenir la nationalité canadienne, en plus de la nationalité québécoise, après l'accession du Québec à la souveraineté. Une telle situation créerait de nombreuses difficultés pratiques et ne correspondrait pas à la théorie de la souveraineté étatique. Si de nombreux États permettent à leurs nationaux d'acquérir ou de conserver une autre citoyenneté, il est par contre difficile d'imaginer le cas où la totalité — ou la très grande majorité — des citoyens d'un État détiendrait également la nationalité d'un autre État.

L'article 6 de l'Avant-projet de loi prévoit que la monnaie ayant cours légal dans un Québec souverain demeurera le dollar canadien. Il faut souligner que le Canada pourrait difficilement s'opposer à l'utilisation de sa monnaie dans un Québec souverain, car il devrait alors imposer un contrôle des changes à ses frontières, ce qui n'est guère pensable dans le contexte nord-américain actuel. Cependant, si le Québec n'a pas besoin de l'accord du Canada pour utiliser le dollar canadien, une telle solution aura en revanche pour effet de limiter assez considérablement l'exercice de sa souveraineté en matière de politique monétaire, financière, budgétaire et, plus généralement, économique.

Les articles 7, 8 et 9 de l'Avant-projet de loi portent sur la succession du Québec aux traités conclus par le Canada,²¹ la demande d'admission du Québec au sein de l'Organisation des Nations Unies et, enfin, sa participation à un certain nombre d'autres conférences et organisations internationales, notamment le Commonwealth, la Francophonie, l'OTAN, le GATT et l'ALÉNA.²²

¹⁹ Curieusement, cette disposition a pour effet de refuser la citoyenneté québécoise aux Québécois domiciliés à l'étranger au moment de l'accession à la souveraineté; elle devrait donc être corrigée pour éviter une telle conséquence.

²⁰ Selon le sondage CROP-L'actualité publié par le magazine *L'actualité*, *supra* note 6, 78% des répondants souhaitent conserver la nationalité canadienne dans un Québec souverain; 16% seulement souhaitent y renoncer.

²¹ Art. 7 : «Le Québec assume les obligations et jouit des droits contenus dans les traités auxquels le Canada est partie et dans les conventions internationales auxquelles le Canada a adhéré, conformément aux règles du droit international».

²² Art. 8 : «Le gouvernement est autorisé à demander l'admission du Québec au sein de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes internationaux». Art. 9 : «Le Québec prend les mesures requises pour rester membre notamment du Commonwealth, de

Concernant la succession aux traités, le droit international amène à distinguer d'abord entre les traités «personnels», conclus *intuitu personae* (traités d'alliance, par exemple), et les traités «réels», qui portent sur un territoire et en fixent le régime (traités de frontières, traités relatifs au statut d'un fleuve, traités de démilitarisation, par exemple). On admet traditionnellement que seuls les seconds suivent le territoire objet de la succession et peuvent être invoqués par l'État successeur ou lui être opposables. Ce principe de la continuité pour les traités territoriaux a été consacré par la Convention de Vienne de 1978.²³ C'est ainsi que le Québec se trouverait lié notamment par les traités créant des frontières internationales, tels que le traité de 1908 établissant la frontière Canada—États-Unis, et par les traités relatifs au régime juridique de la voie maritime du Saint-Laurent. Par contre, il ne succéderait pas, par exemple, au traité de l'Atlantique Nord; s'il voulait faire partie de l'OTAN, il devrait par conséquent poser sa candidature.

Il faut ensuite envisager différemment le sort des traités bilatéraux et celui des conventions multilatérales. Selon les règles traditionnelles, les premiers ne restent en vigueur que si l'État successeur et l'autre État partie en conviennent, expressément ou implicitement. Quant aux secondes, l'État successeur peut en principe, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à ces traités sauf s'il s'agit d'un traité restreint, comme le traité sur l'Antarctique, ou si la participation de l'État successeur est incompatible avec le but ou l'objet du traité, ou encore s'il s'agit d'un acte constitutif d'une organisation internationale, auquel cas l'État successeur doit poser sa candidature selon les règles normales s'il désire devenir membre de l'organisation. Ces principes ont été confirmés par la Convention de Vienne pour les États nouvellement indépendants mais, en ce qui concerne les territoires qui font sécession, la Convention pose le principe de la continuité *ipso jure* de toutes les obligations conventionnelles, sauf si les

la Francophonie, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), de l'Accord de libre-échange nord-américain et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)». Dans son rapport, *supra* note 4, la Commission nationale sur l'avenir du Québec «recommande d'ajouter au projet de loi sur la souveraineté que le Québec devienne membre de l'Organisation des États américains (OEA) et de l'Organisation de coopération et de développement économique» (recommandation 36) et «appuie le principe de la continuité quant à l'OTAN et NORAD, compte tenu que la continuité est nécessaire à la reconnaissance rapide et aisée du Québec comme nouvel État. Elle recommande cependant de tenir une consultation publique sur la place du Québec dans ces alliances au moment du renouvellement de ces accords ou au plus tard dans cinq ans» (recommandation 37).

²³ Jusqu'à une date assez récente, les règles du droit international relatives à la succession d'États étaient demeurées fort confuses. Cependant, avec la pratique abondante favorisée par la décolonisation et les travaux de codification réalisés depuis 1967 par la Commission du droit international des Nations Unies, cette matière est désormais plus claire, bien qu'on ne puisse pas encore affirmer qu'un régime cohérent et complet soit apparu. Une première convention a été adoptée à Vienne en 1978 sur la succession d'États en matière de traités, tandis qu'une autre convention, sur la succession en matière de biens, d'archives et de dettes, a été adoptée en 1983. Ces deux conventions ne sont pas encore entrées en vigueur, mais certaines de leurs dispositions peuvent être considérées comme une codification du droit coutumier.

États intéressés en conviennent autrement ou s'il ressort d'un traité que son application à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet ou le but du traité. L'adoption d'un tel principe semble s'expliquer par le désir de la Conférence de ne pas encourager les mouvements sécessionnistes et, au contraire, de favoriser le principe de l'intégrité territoriale. Cependant, cette solution va à l'encontre de la pratique traditionnelle des États à ce chapitre; par conséquent, on ne peut prétendre qu'elle codifie le droit coutumier. Par ailleurs, il faut souligner que le Canada n'a pas signé la Convention et que celle-ci n'est pas en vigueur.

Le Canada et le Québec pourraient également signer un accord de dévolution en vertu duquel le second accepterait de succéder à tous ou à certains des traités du premier. Cependant, un tel accord ne pourrait pas être opposé aux États tiers sans leur consentement.

Comme on vient de le voir, l'entrée dans une organisation internationale correspond à une adhésion, acceptée par les membres de l'organisation, à un traité multilatéral. La règle générale est donc que tout État nouveau doit demander son admission et se soumettre aux procédures habituelles d'acceptation de sa candidature. Ainsi, par exemple, l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies suppose que le nouvel État notifie sa volonté d'en devenir membre au Secrétaire général et ratifie la Charte de l'organisation; cette adhésion doit ensuite être acceptée par un vote de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la recommandation du Conseil de sécurité. Dans le cas de l'ALÉNA, l'article 2204 prévoit un dispositif d'accession : un pays peut accéder à l'Accord sous réserve des conditions convenues avec la Commission du libre-échange (composée des représentants des parties à l'Accord) et après approbation conformément aux procédures d'approbation applicables de chaque pays membre (par exemple, dans le cas des États-Unis, l'approbation du Congrès américain).²⁴

Les articles 10 à 14 de l'Avant-projet sont destinés à assurer la continuité des lois, des actes administratifs et des tribunaux après l'indépendance et à régler la question des procédures judiciaires en cours au moment de celle-ci.²⁵

²⁴ Le deuxième paragraphe de l'article 2204 de l'ALÉNA, qui prévoit que l'ALÉNA ne s'applique pas entre une Partie et un pays qui y accède si, à la date d'accession, l'un ou l'autre ne consent pas à son application, semble exclure l'existence d'un droit de veto individuel permettant à une Partie de bloquer une accession, puisque reconnaître un tel droit de veto enlèverait toute portée utile à ce paragraphe, ce qui est un résultat absurde. Sur cette question, voir : V. Loungnarath, «Quelques réflexions d'ordre juridique sur la clause d'accession de l'ALÉNA», (1995) 40 R.D. McGill 1000.

²⁵ Sur ces questions, les dispositions de l'Avant-projet de loi présentent quelques lacunes étonnantes. Ainsi, l'article 10 prévoit que les lois et règlements fédéraux applicables au Québec restent en vigueur, après l'accession à la souveraineté, jusqu'à ce que l'Assemblée nationale les modifie ou les abroge, mais n'énonce aucune règle expresse de primauté des lois québécoises sur les textes fédéraux maintenus en vigueur. L'article 12 prévoit notamment que les tribunaux de juridiction civile ou criminelle continuent d'exister et que leurs juges sont confirmés dans leur poste et conservent leur autorité, la Cour d'appel du Québec devenant le tribunal de dernière instance jusqu'à l'institution d'une Cour suprême par la nouvelle constitution; cependant, rien ne prévoit que tous les

On y prévoit également que les pensions payables aux personnes âgées par le gouvernement fédéral continueront d'être versées par le gouvernement du Québec et que ce dernier devra s'efforcer de nommer dans la fonction publique québécoise les fonctionnaires et autres employés du gouvernement du Canada qui résident au Québec.²⁶

Enfin, comme il a été noté précédemment, l'article 15 de l'Avant-projet autorise le gouvernement du Québec à conclure avec le gouvernement du Canada «tout accord relatif au partage des biens et des dettes appartenant au Canada et à toute autre matière susceptible de faciliter l'application de la présente loi».

Pour la succession aux biens publics, il faut distinguer selon qu'ils sont situés sur le territoire de l'État successeur ou reliés à celui-ci, auquel cas il ressort clairement des règles du droit international relatives à la succession d'États qu'ils passent à l'État successeur sans compensation, ou selon qu'ils se trouvent sur le territoire de l'État prédécesseur — ou encore à l'étranger —, auquel cas l'État successeur pourra tenter de les réclamer s'ils ont été acquis grâce à des fonds provenant de son territoire. Dans tous les cas, il vaut évidemment mieux que la situation soit réglée par des accords bilatéraux de succession, afin d'éviter le plus possible les litiges.

Pour la succession aux dettes, il faut distinguer la dette générale, que l'État prédécesseur a contractée dans l'intérêt de l'ensemble du territoire (dans le cas d'une fédération, dans l'intérêt de tous les États membres), et les dettes localisées, qui se rattachent au seul territoire de l'État successeur ou qui ont été contractées, dans le cas de la sécession d'un État membre d'une fédération, par le gouvernement de ce dernier ou par des entités publiques qui lui sont subordonnées (comme les municipalités). Les dettes localisées sont transmises à l'État successeur. Quant à la dette générale, les règles traditionnelles du droit international prévoyaient que celui-ci n'était pas obligé d'en assumer quelque part que ce soit. La *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes d'État* de 1978 (qui n'est pas encore en vigueur) change cependant cette solution, sauf pour les États nouveaux issus de la décolonisation, et prévoit que l'État successeur doit assumer une proportion

juges ainsi confirmés — qu'ils soient à l'origine nommés par le gouvernement fédéral ou celui du Québec — auraient à déclarer leur allégeance au nouvel État, ce qui contribuerait pourtant à faciliter l'application effective du nouvel ordre juridique créé par l'accession à la souveraineté.

²⁶ Il faut souligner que l'Avant-projet de loi sur la souveraineté, *supra* note 3, ne contient aucune disposition relative à la situation des représentants du Québec au Parlement canadien et prévoyant que les députés élus par les Québécois à la Chambre des communes et les sénateurs nommés pour représenter le Québec avant l'accession à la souveraineté cessent d'être les mandataires du peuple québécois au moment de celle-ci. Une telle disposition ne serait cependant pas inutile, ne fût-ce que pour clarifier la situation aux yeux d'une partie des électeurs québécois. En effet, selon un sondage CROP publié par le journal *La Presse* en mars 1992 à la p. A-12, 31% des répondants croyaient qu'un Québec souverain continuerait à faire partie du Canada et 20% s'imaginaient qu'ils continueraient d'élire des députés à la Chambre des communes d'Ottawa.

équitable de la dette générale compte tenu notamment des biens, droits et intérêts qui lui échoient.

Dans les faits, cette question de la succession aux dettes sera le plus souvent réglée dans des ententes bilatérales, parallèlement au règlement de la succession à l'actif. La répartition de la dette générale obéit évidemment à des critères fort complexes, qui sont fondés sur une combinaison des éléments suivants : la population, le territoire, la contribution fiscale, le revenu national, le produit national, la capacité de payer du nouvel État et la part des biens publics qui lui reviennent (principe de la proportionnalité entre les dettes assumées par l'État successeur et l'actif qu'il reçoit de l'État prédécesseur).²⁷

Pour terminer cette analyse de l'Avant-projet de loi sur la souveraineté, trois remarques générales s'imposent.

Sur le plan de la stratégie, il nous semble que le projet de loi devrait d'abord être soumis à un référendum et ensuite seulement, si le résultat du référendum est positif, adopté par l'Assemblée nationale du Québec, parce qu'il s'agit de conférer à ce projet la légitimité démocratique nécessaire avant que les problèmes relatifs à sa légalité puissent être soulevés, ou, mieux encore, pour que la légitimité évidente de la démarche — si le référendum est positif — rende purement académiques les arguments concernant sa légalité. En effet, comme on le verra ci-dessous, une déclaration unilatérale de souveraineté, comme celle contenue à l'article 1 de l'Avant-projet, serait illégale au regard de la Constitution canadienne, celle-ci n'autorisant la sécession d'une province que selon les modalités de modification constitutionnelle prévues par la *Loi constitutionnelle de 1982*.²⁸ Par conséquent, si le projet de loi est adopté par l'Assemblée nationale avant qu'un référendum positif vienne lui conférer la légitimité démocratique nécessaire, on se sera placé sur le plan de la stricte légalité, sur lequel le projet, devenu loi, pourra facilement être contesté, tant pour son contenu (puisque l'accession unilatérale à la souveraineté est inconstitutionnelle dans l'ordre juridique canadien) que pour le processus qui aura servi à l'adopter (en effet, bien que l'Avant-projet n'en fasse pas expressément état, il semble que le projet de loi, une fois adopté par l'Assemblée nationale, ne sera pas présenté au lieutenant-gouverneur pour recevoir la sanction royale).²⁹ Si la loi ainsi adoptée est attaquée devant les tribunaux (elle pourrait au moins l'être dans le cadre d'un avis consultatif demandé à la Cour suprême par le gouvernement

²⁷ Dans son rapport, *supra* note 4, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande «que le gouvernement [du Québec] énonce son intention de négocier sa juste part des biens et de la dette» (recommandation 20) et «de prévoir, dans le cadre des négociations d'État à État avec le Canada, le partage des archives revenant de droit au Québec. Le même processus devra être établi pour tous les autres biens patrimoniaux situés à l'extérieur du Québec et sur lesquels le Québec souverain estime détenir des droits» (recommandation 22).

²⁸ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16, art. 38-49.

²⁹ En effet, plutôt que débiter par l'édit habituel des lois québécoises («Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale, décrète ce qui suit»), l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, *supra* note 3, commence par la formule suivante : «Le Parlement du Québec décrète ce qui suit».

fédéral), ceux-ci n'éprouveront ni difficulté ni réticence à la déclarer inconstitutionnelle.

Au contraire, si la loi n'était adoptée par l'Assemblée nationale qu'après un référendum positif et si elle était ensuite attaquée devant les tribunaux, ceux-ci se verraient placés dans l'inconfortable situation de devoir déclarer «inconstitutionnelle» une décision du peuple souverain, ce qui ferait apparaître en pleine lumière le «choc» entre la légalité canadienne et la légitimité démocratique québécoise. En outre, si le projet est d'abord approuvé par le peuple, avant le vote à l'Assemblée nationale, on peut supposer que, lors de ce vote, un certain nombre de députés qui auraient voté contre si l'Assemblée s'était prononcée d'abord, changeraient d'avis pour aligner leur position sur celle des électeurs. Or il va de soi que, face à l'opinion publique au Canada et ailleurs dans le monde, plus grande sera la majorité en faveur du projet à l'Assemblée nationale, mieux cela vaudra pour le succès de la démarche.

Il faut également souligner que l'Avant-projet de loi sur la souveraineté ne prévoit pas de deuxième référendum pour entériner le résultat des négociations avec le Canada, avant la proclamation de la souveraineté. Une seconde consultation populaire paraît cependant préférable pour respecter le principe démocratique et éviter que l'approbation, par la population, de la loi sur la souveraineté ne constitue un blanc-seing pour le gouvernement et sa majorité parlementaire. Cette lacune s'explique sûrement pour des raisons de stratégie. Si le gouvernement québécois s'engageait dès maintenant à soumettre à un référendum le résultat de ses négociations avec le reste du Canada,³⁰ celui-ci serait tenté de refuser de négocier dans l'espoir que les Québécois rejettent, dans un deuxième référendum, l'accès à la souveraineté sans association économique convenue d'avance. Le gouvernement du Québec espère qu'à l'inverse un mandat de faire la souveraineté sans condition suspensive d'association économique, comme celui qu'il s'apprête à demander aux électeurs, créerait un rapport de force favorable pour lui. Les sondages montrent cependant que les Québécois seraient davantage disposés à approuver l'Avant-projet de loi si le gouvernement s'engageait à les consulter à nouveau une fois connu le résultat des négociations avec le reste du Canada.³¹

Enfin, rien dans l'Avant-projet ne prévoit que la nouvelle constitution québécoise devra être adoptée avant l'entrée en vigueur de la loi proclamant la souveraineté du Québec et entrer en vigueur en même temps que celle-ci.

³⁰ Nous utilisons l'expression «reste du Canada» malgré son caractère condescendant dans la mesure où il s'agit de la traduction de l'expression «Rest of Canada» (ROC) qui a fini par s'imposer dans la littérature canadienne-anglaise.

³¹ Un tel engagement de tenir un deuxième référendum, portant sur le résultat des négociations avec le reste du Canada, était contenu dans la question posée lors du référendum du 20 mai 1980; voir *supra* note 5. Dans son rapport, *supra* note 4 à la p. 34, la Commission nationale sur l'avenir du Québec souligne que «les craintes de voir le Québec échouer dans sa tentative de conclure l'union économique avec le Canada pourraient empêcher beaucoup de Québécoises et de Québécois de se rallier au projet souverainiste».

Cependant, le Québec ne pourrait évidemment pas devenir souverain avec sa constitution actuelle puisque le lieutenant-gouverneur, qui demeurerait le chef de l'État, continuerait d'être nommé et de pouvoir être révoqué par le gouverneur général du Canada et que ce dernier conserverait le pouvoir de «désavouer» les lois québécoises.³² En outre, le délai d'un an (ou moins) qui sépare l'approbation de la loi sur la souveraineté par référendum et son entrée en vigueur ne serait sûrement pas suffisant pour adopter une nouvelle constitution définitive, étant donné la nécessité de consacrer également cette période de temps à la négociation avec le Canada. Il serait cependant possible d'adopter une constitution provisoire avant la proclamation de la souveraineté et de la faire entrer en vigueur en même temps que celle-ci, de façon à éviter le «vide constitutionnel». Une constitution définitive pourrait être adoptée par la suite, une fois le Québec devenu souverain.

Pour des raisons démocratiques évidentes, la constitution provisoire devrait être préparée avant le référendum sur la souveraineté et soumise à la population à l'occasion de celui-ci. Pour simplifier la préparation de la constitution provisoire et différer au lendemain de l'accession à la souveraineté tous les débats de société qu'il ne serait pas sage de soulever avant que soit réglée la question du statut du Québec, seules devraient être adoptées les modifications véritablement indispensables au régime constitutionnel actuel. En fait, les décisions dont on ne pourrait pas faire l'économie porteraient sur l'abolition de la monarchie, le remplacement du lieutenant-gouverneur actuel par un chef d'État jouant essentiellement le même rôle mais élu par l'Assemblée nationale, les droits de la minorité anglophone et des peuples autochtones et le choix de la procédure qui servira à adopter la constitution définitive après l'accession du Québec à la souveraineté.

II. La non-conformité de l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec au droit constitutionnel canadien

Pour opérer des changements au statut constitutionnel actuel du Québec en respectant la Constitution canadienne, une modification en règle de celle-ci est indispensable. Une sécession unilatérale du Québec ne serait donc pas conforme au droit constitutionnel canadien. On ne voit pas très clairement, cependant, quelle modalité de la procédure de modification prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*³³ devrait être utilisée. En effet, cette procédure se divise en cinq modalités. Les articles 44 et 45 permettent la modification de certaines parties de la Constitution du Canada par simple loi fédérale ou provinciale. Les trois autres procédures sont plus complexes et nécessitent une proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des Assemblées législatives d'un nombre variable de provinces. Parmi les trois procédures complexes, deux peuvent être considérées comme «spéciales», dans le sens

³² *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 18, art. 58-62 et 90.

³³ *Loi constitutionnelle de 1982*, *ibid.*, art. 38-49.

qu'elles ne s'appliquent qu'à certaines questions qui sont expressément énumérées ou spécifiquement définies : il s'agit, d'une part, de la procédure de l'unanimité, qui exige le consentement de toutes les provinces (article 41), et, d'autre part, de la procédure de «l'unanimité sélective», qui exige le consentement de toutes les provinces «concernées» et uniquement de celles-ci (article 43). La troisième procédure, qui réclame l'accord des deux tiers des provinces — regroupant au moins la moitié de la population —, peut être qualifiée de «générale», puisqu'elle s'applique à toutes les modifications pour lesquelles aucune des quatre autres procédures n'est utilisable (articles 38 à 40 et 42). L'une de ces cinq modalités doit forcément permettre la sécession d'une province, étant donné que toute la Constitution du Canada peut être modifiée conformément aux pouvoirs conférés par elle.³⁴

Aucune disposition de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*³⁵ ne prévoit expressément la sécession d'une province. Le pouvoir de modification constitutionnelle de la législature provinciale ne permet manifestement pas à celle-ci de réaliser la sécession de la province par simple loi provinciale. L'article 43, qui vise les modifications qui ne concernent que certaines provinces, ne permettrait pas davantage de réaliser la sécession d'une province par accord entre les autorités fédérales et celles de la province en cause; en effet, la sécession d'une province affecterait un grand nombre de dispositions constitutionnelles qui intéressent également d'autres provinces. Enfin, de toute évidence, le pouvoir de modification constitutionnelle du Parlement fédéral, prévu à l'article 44, n'autorise pas celui-ci à opérer la sécession d'une province. Par conséquent, seules la procédure de l'unanimité de l'article 41 et celle de la majorité des deux tiers de l'article 38 restent à envisager.

À première vue, l'article 41 ne s'applique pas à la sécession d'une province, puisque cette question ne fait pas partie de l'énumération qu'il contient et que celle-ci est limitative.³⁶ Par élimination, il faudrait donc conclure que c'est la

³⁴ Pour une analyse détaillée du mécanisme de la procédure de modification constitutionnelle et des leçons pouvant être tirées de l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown en ce qui concerne le fonctionnement de cette procédure, voir : J.Y. Morin et J. Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du Régime français à nos jours*, 2^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1994, tome I aux pp. 487 et suiv.; J. Woehrling, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais, de 1867 à nos jours*, Edmonton, Centre for Constitutional Studies (University of Alberta), 1993 (collection Points of View/Points de vue No. 4) aux pp. 115 et suiv.

³⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16.

³⁶ L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *ibid.*, énonce :

«Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;
- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;

procédure générale de l'article 38 qui s'applique.³⁷ Une telle solution aurait le mérite d'une certaine cohérence politique et juridique, puisque la même procédure générale est expressément prévue, aux termes de l'article 42(1)f), pour la création de nouvelles provinces. Il ne serait pas illogique que les conditions nécessaires pour l'entrée d'une nouvelle province dans la fédération soient les mêmes que celles exigées pour qu'une province puisse se séparer de celle-ci.

Mais il est également possible de prétendre que la sécession d'une province affecterait de façon indirecte une des questions énumérées à l'article 41, si bien que la procédure de l'unanimité serait requise. L'on pourrait ainsi s'appuyer sur le fait que la sécession d'une province entraîne la disparition de la «charge» de son lieutenant-gouverneur.³⁸ Un tel raisonnement revient cependant à insister sur les *conséquences indirectes* de la sécession d'une province, plutôt que sur son *objet véritable* (*pith and substance*), pour déterminer la procédure de modification applicable. Or l'article 41, selon ses propres termes, ne vise que les modifications «portant sur les questions suivantes» (*in relation to the following matters*); par conséquent, les questions que l'on veut rattacher à l'article 41 doivent porter sur les sujets mêmes qui y sont mentionnés, et non pas seulement «affecter» ces sujets. Or le fait que la sécession d'une province fasse

-
- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
 - d) la composition de la Cour Suprême du Canada;
 - e) la modification de la présente partie».

³⁷ Cette opinion est partagée par certains des plus éminents constitutionnalistes au Québec et dans le reste du Canada; voir notamment : H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Cowansville, Y. Blais, 1990 à la p. 236; P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., Toronto, Carswell, 1992 à la p. 126.

³⁸ Voir par exemple : P.J. Monahan, *Les têtes froides l'emporteront* (L'évaluation des coûts et des conséquences de la séparation du Québec), Institut C.D. Howe, 1995 à la p. 8. Cet auteur prétend également que la procédure de l'unanimité serait requise pour une deuxième raison, tenant à l'article 41d), puisque la sécession du Québec entraînerait une modification de la composition de la Cour suprême où doivent actuellement siéger au moins trois juges choisis parmi les juges de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure de la province de Québec ou parmi les avocats de celle-ci (*ibid.* aux pp. 8 et 9). Un tel argument est plutôt étonnant, puisque l'on sait que les règles régissant la composition de la Cour suprême, notamment celle qui prévoit la nomination de trois juges provenant du Québec, ne figurent pas actuellement dans la Constitution du Canada (au sens où cette expression est définie dans l'article 52(2) et utilisée dans les articles 38 à 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16), mais dans une loi fédérale ordinaire à laquelle la procédure de modification constitutionnelle ne s'applique pas et qui peut être modifiée par la procédure législative ordinaire : *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), c. S-26, art. 6. La référence à la Cour suprême dans l'article 41d) — ainsi que dans l'article 42(1)d) — s'explique par le fait que ces dispositions indiquent la procédure qui devra être suivie, à l'avenir, pour inclure dans la Constitution les dispositions actuellement contenues dans la *Loi sur la Cour suprême*, ou toute autre règle concernant la Cour suprême qu'on voudrait y enchâsser. Cette interprétation est confirmée par l'Accord du Lac Meech, qui aurait notamment modifié la Constitution pour y enchâsser les dispositions de l'article 6 de la *Loi sur la Cour suprême* relatives aux trois juges du Québec. Manifestement, une telle modification aurait été inutile si ces dispositions avaient déjà été implicitement constitutionnalisées lors de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16.

disparaître la «charge» de son lieutenant-gouverneur n'est évidemment pas l'«objet» d'une telle modification, mais uniquement un de ses effets secondaires. D'un point de vue politique, qui n'est quand même pas négligeable en matière de droit constitutionnel, on peut même affirmer que l'effet est trivial étant donné le peu d'importance de la fonction de lieutenant-gouverneur dans le fonctionnement *effectif* des institutions provinciales. Il faut également tenir compte du fait que l'article 41 institue une procédure d'exception par rapport à la procédure «normale» des articles 38 à 40 et 42 et qu'il doit donc être interprété de façon restrictive.³⁹

Il faut cependant reconnaître que l'argument visant à rattacher la sécession d'une province à l'article 41, bien que ne respectant pas l'esprit et l'économie générale des articles 38 à 49, peut s'appuyer sur une interprétation littérale de l'article 41, si bien qu'il présente néanmoins le minimum de vraisemblance juridique permettant à un tribunal de le retenir. Dès lors, dans la mesure où chacune des deux interprétations — unanimité ou procédure générale — peut être juridiquement justifiée, il ne serait guère étonnant que la Cour suprême, si la question lui était posée, retienne la solution la plus opportune à ses yeux sur le plan *politique*, c'est-à-dire celle

³⁹ En ce qui concerne l'argument selon lequel la sécession d'une province exige le recours à la procédure de l'article 41 parce qu'elle fait disparaître la charge de lieutenant-gouverneur, on peut répondre que celle-ci n'est protégée que dans la mesure où la province en cause continue d'appartenir à la fédération, ou si l'on préfère, d'exister en tant que province canadienne. Un parallèle avec la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *P.G. Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, éclairera notre propos. Dans cette affaire, la Cour a soulevé, en *obiter dictum*, la question de savoir si l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 18, pouvait être modifié par la législature du Québec en vertu de son pouvoir de modification constitutionnelle anciennement prévu à l'article 92(1) de la même loi et aujourd'hui relocalisé à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16. Sans trancher la question, la Cour a néanmoins fait les remarques suivantes, à la p. 1024 : «L'article 128, qui porte sur la prestation d'un serment d'allégeance réglementaire, devant le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur d'une province, par les membres élus ou nommés de la Chambre des communes ou du Sénat du Canada, du Conseil législatif ou de l'Assemblée législative d'une province, selon le cas, soulève une question [...] qui se rattache aux charges de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur et concerne le statut de la Couronne par rapport aux membres des chambres législatives (*tant que ces chambres existent*). Au Québec, le Conseil législatif a été aboli en 1968» (nous soulignons). Le Conseil législatif québécois a été aboli par une loi ordinaire de la législature du Québec en 1968. Dans le *Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 à la p. 74, la Cour suprême a reconnu, en *obiter dictum*, que les provinces du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et du Québec ont valablement pu abolir leur conseil législatif respectif, en vertu de l'ancien article 92(1). Autrement dit, si la législature du Québec était dans l'incapacité de modifier le statut de la Couronne par rapport aux conseillers législatifs et le serment d'allégeance de ces derniers, elle pouvait cependant abolir complètement le Conseil législatif. Il n'est pas plus illogique ou paradoxal de prétendre que, même si le statut de la Couronne par rapport à une province ne peut être modifié qu'avec l'accord de toutes les autres provinces, *tant que la province en cause continue d'exister en tant que membre de la fédération*, celle-ci peut cependant être autorisée à faire sécession (et à cesser d'être une province canadienne) avec l'accord de six autres provinces seulement.

qui rendrait la sécession plus difficile à réaliser, même si ce n'est pas la plus vraisemblable sur le plan *juridique*.⁴⁰

Par ailleurs, depuis le référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown, il est difficile d'imaginer qu'une modification constitutionnelle importante puisse réussir, sur le plan politique, sans être d'abord acceptée par la population (bien que, sur le plan strictement juridique, un référendum ne soit jamais nécessaire pour modifier la Constitution). En outre, l'association des leaders autochtones et des dirigeants des deux territoires aux négociations qui ont conduit à l'Accord de Charlottetown risque fort de constituer un autre précédent politique. Par conséquent, si l'on tentait de réaliser la sécession du Québec par une modification formelle de la Constitution canadienne, il s'en trouverait certainement pour prétendre que le succès de l'entreprise exige non seulement le consentement de la population, des deux chambres du Parlement fédéral et des dix assemblées législatives provinciales, mais aussi celui des leaders des deux territoires et d'un certain nombre de représentants des peuples autochtones.⁴¹

En réalité, cette discussion est futile. En admettant que la procédure de droit commun permette de modifier la Constitution pour réaliser la sécession d'une province, il est improbable, pour dire le moins, que la séparation du Québec obtienne jamais le consentement des autorités fédérales et de six autres provinces. Ceux qui s'acharnent à ajouter des difficultés juridiques supplémentaires à l'entreprise gaspillent par conséquent leur talent. Qui plus est, il se pourrait qu'ils compliquent la tâche à laquelle les autorités politiques du Canada seraient confrontées au lendemain d'une éventuelle sécession unilatérale réussie du Québec. En effet, dans un tel cas, pour pouvoir continuer à fonctionner sur le plan constitutionnel, le Canada devra modifier sa constitution pour en éliminer les dispositions faisant référence au Québec. Si l'on voulait arriver à ce résultat sans trop de complications, tout en respectant la procédure de modification constitutionnelle, il vaudrait mieux que ce soit la procédure générale qui s'applique. Ironiquement, le fait de retenir la thèse de l'unanimité aurait pour effet de donner au Québec devenu souverain un droit de veto sur la modification de la Constitution du Canada... (ou du moins, si l'on admet que le Québec n'aurait plus voix au chapitre, d'augmenter la difficulté de l'entreprise en exigeant l'accord de toutes les provinces plutôt que des deux tiers).

⁴⁰ La Cour a démontré à quelques reprises qu'elle n'hésitait pas à faire passer l'opportunisme politique avant la logique juridique, l'exemple le plus éclatant en étant le *Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753. Pour une critique de cette décision, dans laquelle les choix politiques de la Cour l'amènent à sacrifier la cohérence juridique, voir : J. Woehrling, «La Cour suprême et les conventions constitutionnelles : les renvois relatifs au "rapatriement" de la Constitution canadienne», (1984) 14 R.D. Sherbrooke 391.

⁴¹ Si l'on peut toujours prétendre que le consentement des peuples autochtones à une modification constitutionnelle opérant la sécession d'une province est requis sur le *plan politique*, il n'en est cependant rien sur le *plan juridique*; en effet, l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16, ne prévoit qu'une simple *participation* des représentants des peuples autochtones aux discussions relatives à la modification des dispositions constitutionnelles qui les concernent plus particulièrement; cet article ne prévoit cependant pas la nécessité de leur *consentement* à de telles modifications.

La sécession du Québec avec l'accord du reste du Canada n'étant guère vraisemblable, il faut donc examiner à présent si la sécession unilatérale du Québec serait possible en vertu du droit international public.

III. *La sécession unilatérale du Québec et le droit international public*

On verra en premier lieu s'il est possible de prétendre qu'un droit de sécession découle des règles de droit international qui reconnaissent le droit à l'autodétermination, ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.⁴² En admettant que le droit de sécession existe, que le Québec puisse en bénéficier et qu'il l'exerce conformément au droit international, le Canada pourrait malgré tout refuser de reconnaître la sécession unilatérale du Québec, qui resterait évidemment illégale au regard du droit constitutionnel canadien. Aussi faudrait-il examiner les conséquences qu'une sécession unilatérale entraînerait en droit interne avant qu'elle ne réussisse, ou encore si elle finirait par échouer, c'est-à-dire si le Québec était réintégré de gré ou de force dans la fédération canadienne. On se posera enfin la question de l'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession refusée par le reste du Canada.

A. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit de sécession en droit international*

Les conventions internationales qui reconnaissent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont, d'une part, la Charte des Nations Unies de 1945 et, d'autre part, les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966. Le Canada est partie à ces trois instruments, lesquels ont été précisés et complétés — pour ce qui est du droit des peuples — par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies.⁴³

La Charte des Nations Unies⁴⁴ mentionne à deux reprises le «principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes» (articles

⁴² La sécession peut être définie comme le détachement et l'accession à l'indépendance d'un État membre d'une fédération. Le terme *séparation* devrait être réservé au détachement d'une région d'un État unitaire. L'usage n'est cependant pas fixe et l'on rencontre souvent des auteurs qui englobent dans le terme «sécession» non seulement les hypothèses de sécession au sens strict du terme, mais également celles de séparation. Dans le cas d'une sécession comme dans celui d'une séparation, il y a détachement d'une partie du territoire d'un État préexistant, qui laisse subsister celui-ci. Au contraire, on utilisera le terme *dissolution* lorsque l'État préexistant disparaît en éclatant en plusieurs États nouveaux.

⁴³ L'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes sont également reconnus à l'article VIII de l'*Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (connu sous le nom d'«Acte d'Helsinki») du 1er août 1975, signé par le Canada à cette même date. Il faut cependant souligner que la nature juridique de cet instrument est difficile à déterminer; même s'il contient des engagements précis, les signataires lui ont toutefois refusé la qualité de traité.

⁴⁴ [1945] R.T. Can. n° 7; (1946-1947) 1 R.T.N.U. XVI.

1(2) et 55). L'évolution postérieure à 1945 en a essentiellement fait un droit à la *décolonisation*, comme le montre notamment l'adoption, par l'Assemblée générale de l'Organisation, le 14 décembre 1960, de la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*,⁴⁵ qu'on a pu appeler la «Charte de la décolonisation» et qui a été suivie, en 1961, en 1966 et en 1970, par d'autres résolutions venant préciser les modalités de la décolonisation à l'intérieur des Nations Unies. Il n'est donc pas possible de prétendre que la Charte des Nations Unies confère un droit de sécession général qui pourrait être exercé en dehors des cas de décolonisation.

En 1966, l'Assemblée générale a adopté les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁴⁶ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*,⁴⁷ qui sont venus donner une base conventionnelle supplémentaire au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.⁴⁸ Enfin, le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* (communément désignée comme la *Déclaration sur les relations amicales* ou la résolution 2625).⁴⁹ Cette déclaration a été l'occasion pour les États qui n'avaient pas pu participer à l'élaboration de la Charte des Nations Unies en 1945 de préciser, en les mettant à jour, les buts et principes que l'on retrouve aux articles 1 et 2 de la Charte. Elle constitue le document officiel le plus important et le plus élaboré sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Après avoir rappelé le principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et énoncé que «[la] création d'un État souverain et indépendant, la libre-association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même», la Déclaration ajoute :

⁴⁵ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1960; Doc. off. A.G., 15e session, supp. n° 16, p. 70, Doc. N.U. A/4684 (1960).

⁴⁶ [1976] R.T. Can. n° 47; (1976) 999 R.T.N.U. 171; entré en vigueur pour le Canada le 19 août 1976.

⁴⁷ [1976] R.T. Can. n° 46; (1976) 943 R.T.N.U. 13; entré en vigueur pour le Canada le 19 août 1976.

⁴⁸ En effet, les articles premiers des deux pactes énoncent notamment :

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. [...]

3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte des Nations-Unies.

⁴⁹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 octobre 1970; Doc. off. A.G., 25e session, supp. n° 28, p. 131, Doc. N.U. A/5217 (1970).

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Tout État doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre État ou d'un autre pays.

Quelles sont alors les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination que l'on peut faire découler de la *Déclaration sur les relations amicales* et des autres instruments pertinents ? Une première condition est implicitement contenue dans l'énoncé même du droit : seuls les «peuples» peuvent bénéficier du droit de disposer d'eux-mêmes. On peut tirer de la doctrine et de la pratique contemporaines les éléments constitutifs suivants de la qualité de «peuple» :⁵⁰

- une collectivité unie par la langue, la religion, l'histoire, la culture, le mode de vie, la «conception du monde» et par une conscience commune (c'est-à-dire par des éléments objectifs et subjectifs);
- une collectivité concentrée et amplement majoritaire dans un certain territoire, capable d'exprimer un vouloir commun et qui a la volonté de durer et de le faire en conservant ses valeurs et ses caractères particuliers;
- une collectivité disposant d'une dimension politique, d'une organisation interne, symbolisant son particularisme;
- la capacité de cette collectivité de former un État viable du point de vue de la population, des ressources économiques et de l'appui de la société internationale.

Il faut remarquer que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut s'exercer non seulement par l'accession à la *souveraineté externe*, mais également par l'*autodétermination sur le plan interne*, à l'intérieur d'un État englobant, c'est-à-dire par divers régimes d'autonomie gouvernementale. Une collectivité qui ne remplirait pas toutes les conditions nécessaires pour être considérée comme un peuple aux fins d'accession à la souveraineté externe (celle par exemple de la viabilité internationale) pourrait par contre remplir les conditions nécessaires pour avoir le droit de s'autodéterminer sur le plan interne. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que la population québécoise constitue un «peuple» dans la mesure nécessaire pour revendiquer la souveraineté internationale. Cette condition du droit à l'autodétermination *externe* peut donc être considérée comme satisfaite dans le cas du Québec.

Les autres conditions posées dans la *Déclaration sur les relations amicales* pour l'exercice du droit à l'autodétermination semblent être au nombre de deux.

⁵⁰ J. Brossard, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1976 (Supplément 1995 par Daniel Turp) aux pp. 64-70 et 83-89. Voir également : D. Turp, «Le droit de sécession en droit international public» (1982) 20 An. Can. D.I. 24; L.C. Buchheit, *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, New-Haven & London, Yale University Press, 1978 aux pp. 9 et 10.

En réalité, la seconde est une exception à la première. Lues ensemble, elles signifient qu'un peuple ne saurait exercer le droit à l'autodétermination s'il en résultait le démembrement de l'intégrité territoriale ou de l'unité politique de l'État englobant, à moins que ce dernier ne respecte pas à son égard le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Étant donné qu'une sécession produit inévitablement la rupture de l'unité politique de l'État englobant et le démembrement de son intégrité territoriale, il faut en conclure que la sécession n'est permise que dans les cas où l'État englobant contrevient au droit du «peuple» sécessionniste de disposer de lui-même. Une telle exigence pourrait paraître circulaire — voire tautologique — si la conduite non conforme au droit des peuples n'était pas elle-même définie sous trois angles différents, qui constituent donc autant de conditions d'exercice du droit à l'autodétermination *externe* : d'une part, le refus de l'autodétermination sur le plan *interne* (autrement dit, c'est lorsque le droit d'un peuple à l'autodétermination interne n'est pas respecté qu'il peut exercer le droit à l'autodétermination externe);⁵¹ d'autre part, le traitement inégalitaire et discriminatoire et l'atteinte aux droits de l'homme; enfin, l'absence de gouvernement représentatif. Il est nécessaire, si l'on tient compte de la Déclaration, de prouver l'existence d'une seule de ces trois conditions pour qu'un peuple puisse exercer le droit de sécession, en dépit du fait que celle-ci entraînera le démembrement de l'État englobant.

Il est évident que la sécession du Québec aurait pour conséquence de rompre l'intégrité territoriale et l'unité politique de l'État canadien. Il faut donc se demander si l'une des trois conditions qui justifieraient malgré tout la sécession du Québec est remplie. En premier lieu, même si le peuple québécois a subi dans le passé des injustices flagrantes, il serait difficile de prétendre que celles-ci ont été graves au point de constituer une atteinte aux droits de l'homme au sens de la *Déclaration sur les relations amicales*. On sait que le Canada jouit dans le reste du monde d'une excellente réputation en ce qui concerne le respect des droits humains et le Québec aurait beaucoup de difficulté à démontrer que sa situation justifie une sécession de ce point de vue.⁵² Ensuite, il ne fait pas de doute que le Canada possède un gouvernement représentant l'ensemble de sa population sans distinction de race, de croyance et de couleur. Par conséquent,

⁵¹ Sur ce point, le professeur J. Brossard, *supra* note 50 à la p. 101, s'exprime de la façon suivante : «Par ailleurs, les peuples [...] englobés ont le droit de se détacher de l'État qui les englobe si celui-ci ne leur reconnaît pas l'égalité de droits ni le droit de s'autodéterminer sur le plan interne au sein même de cet État. Ainsi donc, la déclaration ne nie pas carrément le droit d'un tel peuple à l'autodétermination ni même à l'indépendance, mais elle l'oblige à tenter de s'autodéterminer d'abord dans les cadres de l'État qui l'englobe : si celui-ci le lui permet, le peuple perd son droit de s'autodéterminer sur le plan international; si au contraire, il ne lui permet pas, ce peuple recouvre alors son droit à l'autodétermination sur le plan international, y compris son droit à la souveraineté étatique complète» (souligné par l'auteur).

⁵² Il faut cependant rappeler que les autorités fédérales canadiennes ont parfois omis de respecter certaines libertés fondamentales lorsqu'elles s'estimaient justifiées d'agir ainsi pour sauvegarder l'unité nationale. On songe ici aux opérations illégales de la Gendarmerie royale du Canada contre le Parti québécois, et plus généralement contre le mouvement indépendantiste au Québec, dans les années 1970.

seule reste la possibilité de démontrer que le Canada a contrevenu au droit du peuple québécois à disposer de lui-même sur le plan interne.

À première vue, cela semble difficile, dans la mesure où le peuple québécois a le contrôle d'un État fédéré et de son appareil politique et jouit par conséquent d'une autonomie interne importante. Il faut cependant se demander si l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵³ sans l'assentiment des autorités constituées du Québec et le rejet de l'Accord du lac Meech (et des cinq conditions du Québec) peuvent être considérés comme un refus, par le Canada, de permettre au peuple québécois de s'autodéterminer sur le plan interne. Certains considèrent que c'est le cas.⁵⁴ Il est vrai que la *Loi constitutionnelle de 1982*,⁵⁵ dans la mesure où elle modifie le pacte fédératif contenu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*,⁵⁶ aurait impérativement dû recevoir l'assentiment des autorités québécoises; cependant, il est également vrai que, si la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁷ n'a pas été approuvée par les représentants politiques provinciaux du Québec, elle a cependant reçu l'approbation de la quasi-totalité des députés fédéraux représentant le Québec à la Chambre des communes. Quant à l'échec de l'Accord du lac Meech, il faut souligner qu'il n'a pas amené le Québec à mettre fin aux négociations constitutionnelles avec le reste du Canada. Au contraire, le Premier ministre québécois de l'époque, M. Robert Bourassa, a signé l'Accord de Charlottetown du 28 août 1992 et, si celui-ci est devenu caduque, c'est parce que le peuple québécois ainsi que la population de cinq autres provinces l'ont majoritairement rejeté lors du référendum du 26 octobre suivant. Il est donc difficile d'affirmer que l'échec de l'Accord du lac Meech ou celui de l'Accord de Charlottetown équivaut à une négation du droit des Québécois à l'autodétermination interne.⁵⁸

De tout ce qui précède on peut conclure que l'existence du droit de sécession, les conditions de sa mise en oeuvre ainsi que l'application de ces conditions au cas du Québec prêtent à controverse. La très grande majorité des auteurs considèrent que l'application utile du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est limitée aux peuples coloniaux et à quelques très rares hypothèses d'occupation étrangère ou de régimes racistes.⁵⁹ Seule l'existence d'un régime

⁵³ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16.

⁵⁴ D. Turp, *supra* note 50, à la p. 58. Quant au professeur Brossard, il en arrivait dès 1976 à la conclusion que le Québec pourrait remplir «au moins une sinon deux ou trois» des conditions posées par la Déclaration sur les relations amicales pour l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : Brossard, *supra* note 50 aux pp. 203-230.

⁵⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16.

⁵⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 18.

⁵⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16.

⁵⁸ Pour une analyse plus détaillée du droit international relatif au droit des peuples à l'autodétermination, voir : J. Woehrling, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *supra* note 1 aux pp. 83-92.

⁵⁹ Voir par exemple : L.C. Buchheit, *supra* note 50 aux pp. 83 et 84. Certains auteurs québécois sont d'un avis différent et considèrent que l'autodétermination sécessionniste constitue une expression légitime du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; voir : Turp, *supra* note 50 à la p. 47; Brossard, *supra* note 50 aux pp. 99 et suiv.

politique, juridique ou culturel discriminatoire constitue un critère certain de non-autonomie pour décider si une population peut être considérée comme un «peuple colonial» ayant vocation à l'indépendance. Dans l'opinion dominante, il n'est donc pas possible de faire découler le droit de sécession (ou de séparation), en contexte non colonial, du droit des peuples à l'autodétermination. On ne peut pas davantage, par conséquent, affirmer de façon sûre que le Québec pourrait valablement exercer, à l'heure actuelle, un droit de sécession au regard du droit international. La citation qui suit, extraite d'un traité de droit international faisant autorité, est très représentative du point de vue doctrinal majoritaire :

«Les réserves des États à l'égard du phénomène de la sécession contrastent avec leur insistance sur le droit à la décolonisation. En vain chercherait-on dans le droit positif un texte ou une pratique permettant de déduire un droit des peuples de faire sécession de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Le territoire "sécessionniste" n'ayant pas, à la différence du territoire colonial, "un statut séparé et distinct de celui du territoire qui l'administre" [les auteurs mentionnent ici un passage de la *Déclaration sur les relations amicales*, *supra* note 49], toute sécession se heurte au principe fondamental de l'intégrité territoriale des États [présenté dans la même Déclaration comme une *limite* au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes] [...] On ne peut donc déduire d'un droit à la décolonisation un droit à la sécession pour un peuple intégré dans un État : la différence de nature des territoires en cause interdit toute analogie. Le même texte qui favorise le premier condamne explicitement le second, sur le même fondement idéologique. S'opposent également les environnements juridiques des deux phénomènes : alors que le droit international régit aujourd'hui de façon très précise le processus de décolonisation, la sécession n'est pas prise en compte en elle-même par le droit international. Elle l'est seulement en tant que perturbation des relations internationales, sous l'angle de la belligérance et de l'insurrection. [...] La pratique confirme ce "désengagement" du droit international en la matière».⁶⁰

Les auteurs passent ensuite en revue un certain nombre de précédents, qui permettent de constater que la pratique suivie par les Nations Unies vient confirmer leur opinion :⁶¹

⁶⁰ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, 5^e éd., Paris, L.G.D.J., 1994 à la p. 500. Le Professeur Luzius Wildhaber, de l'Université de Bâle, est tout aussi catégorique : «[...] seule la décolonisation peut être considérée comme admise par le droit international. Ceci résulte de la pratique des États ainsi que des avis consultatifs de la Cour internationale de justice relatifs à la Namibie et au Sahara Occidental. Le droit à l'autodétermination se réalise dans ces cas par une mise en oeuvre unique. [...] Un droit général à la sécession, en dehors des cas de décolonisation, n'existe pas» : L. Wildhaber, «Le droit à l'auto-détermination et les droits des minorités linguistiques en droit international» dans P. Pupier et J. Woehrling, dir., *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 117 à la p. 123.

⁶¹ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *supra* note 60 à la p. 501. Il faut souligner que l'accession à la souveraineté du Québec constituerait une situation véritablement unique puisqu'il s'agirait du seul cas moderne ou contemporain de sécession d'un État membre d'une fédération faisant partie des démocraties libérales et des pays développés et riches de l'hémisphère nord. Les précédents disponibles, comme par exemple ceux du Katanga, du Biafra, du Bangla Desh ou, même, des pays baltes et de la Yougoslavie, sont donc d'une pertinence et d'un intérêt comparatif limités.

- Lors de la tentative de sécession du Katanga, province minière du Zaïre (à l'époque, Congo-Léopoldville), les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies de 1960-61 dénonçaient les «activités sécessionnistes illégalement menées par l'administration provinciale du Katanga». Il est vrai que cette sécession était encouragée par certains États étrangers, notamment l'ancienne puissance colonisatrice (la Belgique), et qu'elle ne reflétait aucune volonté populaire profonde.

- Dans l'affaire du Biafra, où cette volonté populaire était pourtant présente, la sécession, qui menaçait d'éclatement le Nigéria entre 1967 et 1969, n'a pas trouvé d'appui politique important aux Nations Unies, ce qui a incité le Secrétaire général à faire notamment la déclaration suivante, en 1970 : «L'O.N.U. n'a jamais accepté et n'acceptera jamais, je pense, le principe de sécession d'une partie d'un État».

- Dans le cas du Bengale oriental, les auteurs estiment qu'on ne peut tirer de conclusion juridique du silence du Conseil de sécurité lors du conflit armé de 1970, car cet organe a été paralysé par des vetos successifs. Tout au plus doit-on remarquer que l'O.N.U. n'a rien fait pour soutenir l'expression de la volonté populaire. Une fois acquise la nouvelle situation politique (création du Bangla Desh grâce à l'appui décisif de l'Inde) et levée l'opposition de la Chine au Conseil de sécurité, l'O.N.U. n'a rien fait non plus pour gêner la participation du nouvel État aux relations internationales; le Bangla Desh est devenu membre des Nations Unies en 1974.

- D'après les auteurs, le silence des organisations internationales face aux conflits armés en Irlande du Nord, en Érythrée⁶² et dans le pays Kurde reflète la même conviction : quelle que soit la légitimité politique d'une tentative de sécession, aucun principe juridique n'autorise la communauté internationale à intervenir dans les affaires intérieures de ses membres tant que ce conflit ne se transforme pas en conflit international.

Les auteurs soulignent ensuite que, dans les cas plus récents de l'U.R.S.S., de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, plutôt que de la *sécession* ou de la *séparation* d'une partie d'un État préexistant, laissant subsister celui-ci, il s'agit de la *dissolution* de l'État préexistant, c'est-à-dire de l'éclatement de celui-ci en deux ou plusieurs États nouveaux, dont aucun ne peut prétendre être le continuateur de l'État préexistant sinon par accord entre les États successeurs.⁶³

⁶² L'Érythrée s'est détachée de l'Éthiopie en 1993 à la suite d'un référendum qui s'est déroulé en présence d'une mission d'observation des Nations Unies créée par l'Assemblée générale, mais il s'agissait d'une forme d'assistance technique plutôt que d'une opération dans le cadre de la décolonisation : *Ibid.*

⁶³ Pour la distinction entre *sécession*, *séparation* et *dissolution*, voir *supra* note 42. Dans le cas de l'U.R.S.S., l'indépendance des pays baltes (Lettonie, Estonie et Lituanie) peut s'analyser comme une sécession qui a été le prélude à la dissolution de l'Union : Nguyen Quoc Dinh, Daillier et Pellet, *ibid.* à la p. 502. Pour un examen plus détaillé des précédents de l'U.R.S.S., de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, voir les études citées par N. Finkelstein, G. Vegh et C. Joly, «Does Québec have a Right to Secede at International Law?» (dans la présente revue) et par D. Turp, *Supplément 1995*, dans J. Brossard, *supra* note 50 aux pp. 796 et suiv.

Ils ajoutent :

«Le droit international n'encourage pas davantage la dissolution d'un État qu'il ne pousse à la sécession; tout au plus la communauté internationale entérine-t-elle le fait accompli, comme cela s'est produit en U.R.S.S., en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie». ⁶⁴

Cela amène à constater que, si le droit international ne confère pas le droit d'accéder à l'indépendance aux peuples qui ne sont pas en situation coloniale, il ne les empêche pas davantage de la revendiquer et de l'obtenir. S'ils y réussissent et que la sécession devient effective, le droit international prendra acte de l'existence du nouvel État. ⁶⁵ Dans une étude réalisée en 1992 pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, cinq spécialistes éminents du droit international concluent ainsi leur analyse de la question :

«Ce qui précède peut être résumé assez aisément : — hormis les situations coloniales, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne confère pas à ceux-ci le droit d'accéder à l'indépendance; — mais, à l'inverse, le droit international et, en particulier, le principe de l'intégrité territoriale, ne font pas obstacle à l'accession de peuples non coloniaux à l'indépendance. Dans le cas du Québec, il en résulte que le peuple québécois ne saurait fonder une éventuelle revendication à la souveraineté sur son droit à disposer de lui-même, mais qu'il ne serait pas, pour autant, empêché d'y accéder par des motifs juridiques». ⁶⁶

Pour relativiser l'importance de ce débat juridique, il faut souligner que diverses autorités fédérales ont déjà reconnu le droit des Québécois à l'indépendance, à condition qu'il soit exprimé de façon démocratique. ⁶⁷ Si,

⁶⁴ Nguyen Quoc Dinh, Daillier et Pellet, *ibid.* à la p. 501.

⁶⁵ *Ibid.* aux pp. 500 et 501 : «La sécession est un fait politique et le droit international se contente d'en tirer les conséquences lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'autorités effectives et stables».

⁶⁶ T. Franck, R. Higgins, A. Pellet, M.N. Shaw et C. Tomuschat «L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté», Assemblée nationale du Québec, *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*, Exposés et études, vol. 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992 aux pp. 377-461, à la p. 430.

⁶⁷ Voir, par exemple, les déclarations du ministre des Affaires constitutionnelles de l'époque, M. Joseph Clark, *Vancouver Sun* (28 novembre 1991), du Premier ministre de l'époque, M. Brian Mulroney, *La Presse* (2 décembre 1991) ou du Chef d'état-major de l'armée, *La Presse* (7 décembre 1991). On peut également considérer que les autorités fédérales ont acquiescé à la démarche référendaire de 1980 et ont ainsi reconnu aux Québécois le droit de décider seuls de leur statut politique. Plus récemment, le 15 décembre 1994, le ministre de la Justice du Canada, M. Alan Rock, déclarait ce qui suit à propos de l'Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec, *supra* note 3 : «To my mind, it is not constitutional, but that's a technical question. The real question is for Québeckers in a referendum», reproduit dans P. Wells et P. Authier, «Sovereignty Law is Illegal, Rock Says, But Justice Minister Calls Decisions of Voters More Important» *The Gazette* (16 décembre 1994) A-1 et A-2. De son côté, le gouvernement québécois semble avoir mis la sourdine sur l'argument selon lequel le Québec aurait un «droit à l'autodétermination», pour insister davantage sur le caractère démocratique d'un référendum positif comme expression de la volonté du peuple souverain; autrement dit, dans le discours des partisans de la souveraineté, les arguments relatifs à la légitimité du processus se voient désormais reconnaître, comme il se doit, une nette priorité sur ceux relatifs à sa légalité.

comme il faut l'espérer, cette attitude se confirmait à l'avenir, l'exercice éventuel de ce droit ne devrait donc pas soulever de difficultés dans son principe même. Dans le cas contraire, si les autorités fédérales canadiennes étaient amenées à nier l'existence du droit des Québécois à l'indépendance, la controverse se réglerait beaucoup plus en fonction de considérations politiques que d'arguments juridiques. En effet, le succès ou l'insuccès d'une sécession unilatérale du Québec dépendrait de la capacité des autorités québécoises d'exercer leur autorité sur le territoire pour lequel elles revendiquent la souveraineté. Quant à la reconnaissance internationale de l'indépendance du Québec, elle dépendrait de l'attitude des autres États, qui se comporteraient évidemment en fonction d'une analyse politique de la situation et de leurs propres intérêts. Les arguments respectifs du Québec et du Canada relatifs à l'existence juridique du droit de sécession ne constitueraient donc qu'un élément parmi d'autres, et sûrement pas le plus important.

Deux facteurs politiques l'emporteraient sur toute considération juridique : *la volonté du peuple québécois* qui, si elle était incontestable et démocratiquement exprimée, aurait pour effet de conférer à la sécession unilatérale du Québec une légitimité populaire essentielle aux yeux de l'opinion publique canadienne et internationale; *l'efficacité et l'effectivité de la sécession*, c'est-à-dire la capacité des autorités québécoises d'exercer le monopole de l'autorité publique sur le territoire du Québec; en effet, une telle situation attesterait de la réussite de la sécession du Québec sur le plan interne. Sur le plan international, elle amènerait inévitablement les autres États, ou du moins un certain nombre d'entre eux, à reconnaître après un certain temps l'existence du Québec comme État souverain.

B. *Les conséquences de la réussite ou de l'échec d'une sécession unilatérale*

En cas de sécession unilatérale, l'État englobant commencera pratiquement toujours par s'opposer à celle-ci. S'il décide de le faire par les armes, les organisations internationales s'abstiendront généralement d'intervenir, comme le montrent les précédents, à moins que le conflit ne s'internationalise. Le gouvernement sécessionniste sera alors considéré comme étant en état d'insurrection du point de vue du droit interne, avec toutes les conséquences pénales qui en découlent. Du point de vue du droit international, il pourra faire l'objet, de la part des États étrangers qui le désirent, d'une reconnaissance de belligérance qui permet d'accorder la personnalité internationale à un gouvernement «de fait» lorsque celui-ci réussit à prendre le contrôle d'une partie du territoire et à mener une véritable guerre contre les autorités centrales. Nous n'insisterons pas sur cette hypothèse car il faut espérer que le gouvernement fédéral s'abstiendrait de tout recours à la force en cas de sécession unilatérale mais démocratique du Québec.

Sans recourir à la force, les autorités fédérales pourraient également choisir de combattre la sécession du Québec par tous les moyens non belliqueux que le droit canadien met à leur disposition : organisation d'un deuxième référendum — au Québec uniquement ou dans l'ensemble du Canada — pour tenter de

renverser les résultats d'un référendum québécois favorable à la souveraineté; contestation systématique devant les tribunaux de tous les actes du gouvernement sécessionniste; mise en vigueur de la *Loi sur les mesures d'urgence*;⁶⁸ poursuites pénales contre les membres du gouvernement sécessionniste et tous ceux qui refusent de respecter les lois canadiennes; sanctions économiques, etc. Autrement dit, deux ordres juridiques antagonistes s'affronteraient alors sur le territoire du Québec : l'ordre fédéral et la Constitution canadienne, d'une part; les lois et la Constitution québécoises, de l'autre. S'ouvrirait alors pour les Québécois une période plus ou moins longue d'insécurité juridique, puisque chacun devrait décider à quelle «légalité» il choisirait d'obéir lorsque, par exemple, une autorité fédérale lui enjoindrait de se conformer à une norme fédérale qui contredit une norme québécoise, ou inversement.

La sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions.⁶⁹ Le Québec devrait alors être considéré comme un nouvel État souverain. En effet, l'existence d'un État souverain ne dépend pas des reconnaissances qui lui sont accordées. Toute entité qui comprend les trois éléments constitutifs de l'État (population, territoire et gouvernement) peut prétendre à la souveraineté et ainsi accéder au statut d'État. Le refus de la reconnaissance n'interdit pas à un État d'exister, de même que l'octroi de la reconnaissance ne suffit pas pour créer un État, si les éléments constitutifs ou l'un d'entre eux font défaut. Cependant,

⁶⁸ *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C., c. 22, 4^e suppl.; la loi confère au gouvernement fédéral le pouvoir d'intervenir par décret dans les situations de crise, notamment dans toute situation qui «menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays».

⁶⁹ Il se pourrait également que les autorités québécoises ne parviennent à exercer un contrôle effectif que sur une portion du territoire actuel du Québec, les autorités fédérales réussissant quant à elles à conserver le contrôle de la partie restante. Dans un tel cas, comme c'est le contrôle effectif du territoire qui constituerait le fondement de la revendication de souveraineté des autorités québécoises, il semble logique de conclure que celle-ci ne pourrait réussir que pour la portion de territoire effectivement contrôlée par elles. Dans leur étude réalisée en 1992, *supra* note 66 aux pp. 410-417, les cinq experts consultés par la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté parviennent à une conclusion différente. En se fondant notamment sur le précédent yougoslave, ils estiment qu'à la suite d'une déclaration unilatérale d'indépendance, les autorités québécoises obtiendraient la souveraineté sur l'ensemble du territoire du Québec même si elles n'exerçaient un contrôle effectif que sur une portion de celui-ci. Ce faisant, les auteurs ne tiennent cependant pas suffisamment compte des différences qui existent entre le cas yougoslave, où il y a eu *dissolution* de l'État préexistant, aucun des États nés de cette dissolution ne pouvant prétendre être le continuateur de celui dont ils sont issus, et le cas du Québec, où il y aurait *sécession* d'une partie du territoire de l'État préexistant, laissant subsister celui-ci (pour la distinction entre *sécession*, *séparation* et *dissolution*, voir *supra* note 42). Dans le premier cas, les litiges frontaliers sont susceptibles d'apparaître entre les États successeurs, dans le deuxième entre l'État préexistant — qui subsiste — et l'État qui s'en est détaché. Il est difficile de prétendre que les principes applicables à la résolution de ces litiges devraient être les mêmes dans les deux cas. Dans le même sens, voir : P. Monahan, *supra* note 38 aux pp. 15-17.

même si la naissance d'un nouvel État est un fait dont l'existence ne dépend pas de la reconnaissance par les États existants, celle-ci conditionne dans une certaine mesure les *effets* internationaux de la souveraineté de l'État nouveau. Malgré son caractère principalement déclaratif, la reconnaissance est donc plus qu'une simple formalité, car elle modifie la situation juridique de l'État reconnu sur le plan de l'*exercice* de ses compétences étatiques. Tant qu'il n'est pas reconnu, en effet, l'État peut exercer ses compétences à l'égard de ses propres ressortissants et sur son propre territoire, mais il ne peut contraindre les autres États à en reconnaître les effets sur leur territoire. De même, ces derniers peuvent refuser d'entrer en relations juridiques avec lui tant qu'ils ne l'ont pas reconnu comme État souverain.

La pratique internationale récente, alimentée par l'apparition de nouveaux États en Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, suggère qu'un nouveau pays doit, pour obtenir la reconnaissance internationale, respecter un certain nombre de conditions nouvelles qui viennent s'ajouter à la réunion des trois éléments constitutifs traditionnels, énoncés précédemment.⁷⁰ En premier lieu, la reconnaissance sera accordée d'autant plus volontiers que l'accession à la souveraineté aura été le fruit d'une décision claire, prise de façon démocratique. En outre, le nouvel État devra garantir les droits des minorités présentes sur son territoire. Il devra également s'engager à respecter les frontières existantes. Enfin, d'autres conditions peuvent s'ajouter, notamment en ce qui concerne le maintien d'un État de droit et le respect des valeurs démocratiques et des libertés fondamentales.

Même si un nouvel État remplit toutes les conditions qui viennent d'être mentionnées, le droit international n'oblige pas les autres États à le reconnaître. En effet, la reconnaissance est un acte juridique libre et discrétionnaire. Chaque État décide donc pour lui-même de l'opportunité de reconnaître ou non un État nouveau. Il est vrai que, pour les États étrangers, en cas de sécession du Québec, l'attitude prise par les autorités canadiennes aurait une influence considérable, surtout dans les premiers temps. Si le Canada décidait de reconnaître rapidement la souveraineté du Québec, les États étrangers n'auraient évidemment aucune raison de ne pas en faire autant. À l'inverse, si le Canada refusait, pendant un temps plus ou moins long, de reconnaître l'indépendance du Québec, les États étrangers éprouveraient sûrement une certaine réticence à adopter la position inverse, puisque ceci les amènerait à poser un geste qu'Ottawa considérerait comme inamical, voire hostile, et les ferait donc entrer en conflit avec l'État canadien.⁷¹ Cependant, en l'état actuel du droit international, on ne saurait aller jusqu'à prétendre qu'il existe, en cas de sécession unilatérale d'un État membre

⁷⁰ *Lignes directrices sur la reconnaissance formelle des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, 16 décembre 1991, reproduites dans (1992) Rev. Gén. D.I.P. 260.

⁷¹ L. Beaudoin et J. Vallée, «La reconnaissance internationale d'un Québec souverain», dans A.G. Gagnon et F. Rocher, dir., *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, V.L.B. éditeur, 1992 à la p. 182 : «La communauté internationale inviterait le Québec, avant toute chose, à s'entendre sur la question de sa légitimité internationale avec l'"ancien" gouvernement fédéral du Canada».

d'une fédération, une obligation de non-reconnaissance mise à la charge des États tiers. Une telle obligation n'existe que dans les cas où l'État nouveau est issu d'un recours illicite à la force.⁷²

En cas de sécession unilatérale, dans un premier temps, le Canada refuserait probablement de reconnaître la souveraineté du Québec. Cependant, les pays ayant intérêt à la normalisation de la situation, notamment les États-Unis et la France, feraient vraisemblablement des pressions pour qu'Ottawa adopte une position plus conciliante. En outre, à moyen et à long terme, si l'existence du Québec était reconnue par d'autres États et que le Québec était admis dans certaines organisations internationales, le Canada finirait probablement par trouver opportun de le reconnaître à son tour. Étant donné l'imbrication géographique et économique des deux pays, la non-reconnaissance finirait en effet très rapidement par entraîner pour le Canada plus d'inconvénients qu'elle ne lui apporterait d'avantages. À partir de ce moment, les deux gouvernements pourraient entamer les négociations relatives à la succession d'État et à toutes les autres questions restées en suspens au moment de la déclaration unilatérale d'indépendance.⁷³

La sécession échouerait si les autorités fédérales réussissaient, par des moyens pacifiques ou par la force, à maintenir le respect de l'ordre juridique canadien sur le territoire du Québec et à empêcher l'application des lois et des décisions des autorités sécessionnistes. Les responsables de la sécession pourraient alors être poursuivis devant les tribunaux canadiens pour les infractions commises. Par contre, il serait nécessaire d'avaliser la plupart des actes posés par les autorités sécessionnistes, avant le rétablissement de l'ordre public fédéral, à l'égard des personnes privées (perception de taxes, délivrance d'autorisations, contrats, etc.). Le droit canadien connaît déjà certains concepts juridiques qui permettent précisément de reconnaître et de confirmer les situations et les actes juridiques formellement illégaux, lorsqu'il s'agit de protéger les droits des tiers de bonne foi. Certains de ces concepts ont été rappelés par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*.⁷⁴ Si nécessaire, les tribunaux canadiens qui auraient à juger ces

⁷² Nguyen Quoc Dinh, Daillier et Pellet, *supra* note 60 aux pp. 534-536. Les auteurs soulignent que, dans son avis n° 10, rendu le 4 juillet 1992, la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie a considéré que la reconnaissance constituait un acte discrétionnaire, «sous la seule réserve du respect dû aux normes impératives du droit international général [*jus cogens*], notamment celles qui interdisent le recours à la force dans les relations avec d'autres États ou qui garantissent les droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques».

⁷³ Sur le règlement des problèmes soulevés par l'accession à l'indépendance, la succession d'États et la continuité juridique, voir : Woehrling, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *supra* note 1 aux pp. 65 et suiv.

⁷⁴ *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721. Dans ce jugement, la Cour suprême du Canada invalide toutes les lois manitobaines ainsi que toutes les règles et tous les règlements qui en découlaient, parce qu'ils étaient imprimés et publiés uniquement en anglais. Toutefois, en considération des exigences de l'ordre public et du

situations pourraient également s'inspirer des principes retenus par les tribunaux britanniques dans les affaires décidées dans le contexte de la déclaration d'indépendance unilatérale de la Rhodésie du Sud en 1965.

C. *L'intégrité territoriale du Québec en cas de sécession unilatérale*

Si une éventuelle sécession unilatérale échouait, le Québec serait à nouveau réuni à la fédération canadienne et le problème de son intégrité territoriale se poserait dans le cadre de la Constitution du Canada. Or celle-ci prévoit que le territoire d'une province ne peut être modifié sans le consentement de ses autorités législatives.⁷⁵

Si la sécession réussissait et que le Québec devenait un État souverain, le principe de l'intangibilité des frontières et de l'intégrité territoriale des États que pose le droit international (principe de l'*uti possidetis juris*) empêcherait les autres États, y compris le Canada, de porter atteinte au territoire québécois. Celui-ci se verrait garanti dans les frontières existant au moment de l'accession du Québec à la souveraineté.⁷⁶

Par ailleurs, certains prétendent qu'en cas de sécession unilatérale les autorités fédérales pourraient «repren­dre» au Québec les territoires septentrionaux que celui-ci a acquis en 1898 et en 1912, à la suite d'un accord avec le

principe de la primauté du droit, la Cour maintint la validité des lois existantes jusqu'à l'expiration du délai nécessaire pour les traduire et les réadopter rétroactivement en français et en anglais.

⁷⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* note 16, art. 43(a) et *Loi constitutionnelle de 1871* (anciennement *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*), L.R.C. (1985), app. II, n° 11, art. 3. Cette dernière disposition n'a pas fait l'objet d'une abrogation expresse lors de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* et il ne semble pas qu'elle soit abrogée implicitement ou rendue désuète par son article 43(a), pas entièrement en tout cas. En effet, alors que l'article 43(a) ne vise que les frontières *interprovinciales*, l'article 3 vise toute frontière provinciale, peu importe qu'elle sépare la province considérée d'une autre province, d'un territoire fédéral ou d'un pays étranger. En outre, alors que l'article 43(a) ne permet que la modification des «dispositions de la Constitution du Canada», l'article 3 vise la modification des «limites» des provinces peu importe que celles-ci soient prévues dans la Constitution elle-même ou dans un autre instrument, comme par exemple une loi fédérale. Sur cette question, voir Morin et Woehrling, *supra* note 34 aux pp. 518 et 519.

⁷⁶ On peut affirmer que le principe de l'*uti possidetis*, d'abord appliqué dans les contextes coloniaux, est devenu aujourd'hui une norme coutumière de portée universelle, comme l'a reconnu la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend frontalier Burkina Faso c. Mali*, C.I.J. Recueil 1986 à la p. 565, para. 20. Pour plus de détails sur ce point, voir notamment : Franck *et al*, *supra* note 66 aux pp. 426 et suiv.; Turp, *supra* note 63 aux pp. 812 et suiv. Il faut également souligner qu'un Québec souverain se verrait conférer un accroissement de son territoire *maritime*, puisqu'il pourrait revendiquer l'application des règles du droit international et faire valoir son droit inhérent à la souveraineté territoriale ou à des droits souverains sur les mers adjacentes à ses côtes et sur leur sol et sous-sol; sur ce point, voir : Turp, *ibid.* aux pp. 814-816; J. Charney, «The Maritime Boundaries of Québec», Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, vol. 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992 aux pp. 493-577.

gouvernement fédéral et par rattachement au territoire québécois de la partie contiguë des Territoires du Nord-Ouest (l'ancien district de l'Ungava).⁷⁷ Le raisonnement avancé à cette fin consiste à souligner que le Québec ne possédait pas ces territoires au moment de son entrée dans la fédération en 1867 et qu'ils lui ont été «attribués» en sa qualité de province canadienne. Cependant, de tels arguments sont de nature purement politique et n'ont aucune valeur sur le plan juridique. Peu importe le moment ou les circonstances du transfert de ces territoires au Québec, les principes de droit constitutionnel et de droit international rappelés précédemment empêchent qu'ils puissent lui être enlevés contre sa volonté.⁷⁸

Une menace plus sérieuse contre l'intégrité territoriale du Québec pourrait résulter de l'attitude des peuples autochtones — Inuit et Amérindiens — qui habitent la partie septentrionale du territoire québécois.⁷⁹ En effet, ces peuples, qui sont les premiers occupants de ces territoires, pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada et de se séparer du Québec, si celui-ci décidait de quitter la fédération canadienne. Sans doute le Québec pourrait-il répondre que certaines conditions requises pour l'autodétermination des peuples autochtones *sur le plan international* ne sont pas réunies, voire même qu'un tel droit n'existe tout simplement pas.⁸⁰ Il

⁷⁷ Le Québec est entré dans la fédération canadienne avec le territoire que possédait le Bas-Canada sous le régime de l'Acte d'Union. La *Loi constitutionnelle de 1871*, *supra* note 75, a par la suite prévu la modification des frontières provinciales par le Parlement fédéral, avec le consentement de la ou des provinces intéressées. Conformément à cette procédure, le territoire du Québec a été prolongé, en 1898 et en 1912, jusqu'à la rive de la baie et du détroit d'Hudson et jusqu'à la rive de la baie d'Ungava, par deux lois fédérales dont l'adoption a été acceptée par deux lois de la Législature du Québec : *Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.Q. 1898, c. 6; *Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.C. 1898, c. 3; *Loi de l'extension des frontières du Québec*, S.Q. 1912, sess. 1, c. 7; *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec*, S.C. 1912, c. 45.

⁷⁸ Comme il serait trop long de reproduire ici les arguments détaillés qui permettent d'aboutir à cette conclusion, nous renvoyons le lecteur à l'étude du professeur Henri Brun dans laquelle celui-ci réfute de façon très convaincante la thèse voulant que le Canada puisse reprendre au Québec les territoires transférés en 1898 et en 1912, voir : H. Brun, «Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté», Assemblée nationale du Québec, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Exposés et études, vol. 1 («Les attributs d'un Québec souverain»), 1992 aux pp. 477-490. Le professeur Monahan considère lui aussi que rien dans l'histoire ou l'évolution des frontières septentrionales du Québec ne permettrait de les remettre en cause à l'occasion de l'accession du Québec à la souveraineté; voir : Monahan, *supra* note 38 à la p. 17.

⁷⁹ Voir *supra* notes 15 à 18 et le texte correspondant.

⁸⁰ Voir : Franck *et al.*, *supra* note 66 aux pp. 430-443; les cinq experts arrivent à la conclusion qu'en l'état actuel du droit international les peuples autochtones et les minorités ne disposent jamais, quelles que soient les circonstances, du droit à l'autodétermination *externe*. Le professeur Monahan partage ce point de vue : Monahan, *supra* note 38 à la p. 15. On peut souligner que le reste du Canada n'a guère intérêt à appuyer la thèse du droit à l'autodétermination externe des peuples autochtones, car ces derniers invoqueraient sûrement en leur faveur cette position dans le cadre de leurs négociations avec le

n'en reste pas moins que, sur le plan moral et politique, il existe un certain parallélisme entre les revendications des peuples autochtones et celles du Québec lui-même. Par conséquent, il ne sera pas facile de convaincre l'opinion publique canadienne et internationale que le droit à l'autodétermination des Québécois leur permet de remettre en cause l'intégrité territoriale du Canada et, du même souffle, que l'intégrité territoriale du Québec, par contre, s'oppose à l'autodétermination des peuples autochtones. Comme l'actualité des dernières années l'a montré, la cause des autochtones leur attire beaucoup de sympathie, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. En outre, les autorités fédérales trouveraient là une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois, la Constitution leur attribuant une responsabilité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones et ceux-ci considérant traditionnellement le gouvernement fédéral comme leur interlocuteur privilégié.⁸¹ Comme le Canada dispose de forces armées, ce qui n'est pas le cas du Québec, le maintien de la souveraineté canadienne — et l'exclusion de la souveraineté québécoise — sur les territoires septentrionaux seraient aisés sur le plan militaire. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, sur le plan juridique, une telle situation empêcherait sans doute la reconnaissance de la souveraineté du Québec sur ces territoires, étant donné que l'exercice d'un contrôle effectif est nécessaire à cette fin.⁸²

Par conséquent, l'accession pacifique du Québec à la souveraineté, sans diminution de son assiette territoriale, serait considérablement facilitée si elle était accompagnée d'un accord entre les autorités québécoises et les peuples autochtones établis au Québec. Pour favoriser la conclusion d'une pareille entente, le Québec devrait s'engager à inclure dans une future constitution québécoise les droits des autochtones, formulés de la même façon que dans l'actuelle constitution canadienne. Un Québec souverain pourrait même s'engager à faire bénéficier les peuples autochtones de toute amélioration de statut qui pourrait leur être reconnue à l'avenir par le Canada. Par ailleurs, les autochtones québécois craignent sans doute que l'accession du Québec à la souveraineté ne rende plus difficiles les contacts avec les peuples autochtones du Canada. Pour les rassurer sur ce point, le Québec devrait s'engager à conclure avec le Canada un accord garantissant aux peuples autochtones la jouissance de leurs droits de part et d'autre de la nouvelle frontière, de façon à ce que la mise en place de celle-ci ne limite ou ne diminue pas l'exercice de ces droits.⁸³ Si le Québec offrait de telles garanties aux peuples autochtones, ces derniers pourraient difficilement prétendre que l'accession du Québec à la

gouvernement fédéral canadien et les gouvernements provinciaux du Canada anglais; dans ce sens, voir : J.P. Conway, «Québec and English Canada : The Politics of Territory», (1994) 6(1) *Constitutional Forum* 19 à la p. 21.

⁸¹ Voir *supra* note 18.

⁸² Voir *supra* note 69.

⁸³ Dans le même sens, voir : Beaudoin et Vallée, *supra* note 71 à la p. 191; R. Whitaker, «Life after Separation», dans D. Drache et R. Perin, dir., *Negotiating with a Sovereign Québec*, Toronto, James Lorimer & Co., 1992 aux pp. 78 et 79.

souveraineté menace leurs droits. En outre, ils seraient mal avisés de rejeter de semblables offres, car elles pourraient leur servir de tremplin pour obtenir des garanties équivalentes de la part du reste du Canada. D'autre part, une fois réglée — d'une façon ou d'une autre — la question de la sécession du Québec, les autochtones ne jouiront plus d'un rapport de force aussi avantageux qu'à l'heure actuelle dans leurs négociations avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Conclusion

Depuis plus de 30 ans, tous les gouvernements québécois, de quelque parti qu'ils soient, ont tenté d'obtenir pour le Québec les nouveaux pouvoirs considérés comme nécessaires afin de lui permettre de se développer en tant que société nationale distincte. Ces revendications n'ont eu aucun succès jusqu'à présent et l'affrontement entre les aspirations du Québec et celles du reste du Canada s'est soldé, dans la dernière décennie, par une double défaite du Québec, la première en 1982, lorsque la Constitution a été «rapatriée» et modifiée contre la volonté du gouvernement de M. René Lévesque, la seconde en 1990, avec l'échec de l'Accord du lac Meech, dans lequel le gouvernement de M. Robert Bourassa avait pourtant accepté de réduire considérablement les demandes constitutionnelles présentées traditionnellement par le Québec.

Ces échecs répétés expliquent que les Québécois, malgré l'attachement réel que beaucoup d'entre eux continuent d'éprouver pour le Canada, rejettent désormais de façon majoritaire le maintien du *statu quo* constitutionnel. L'opinion publique québécoise reste cependant hésitante dans la mesure où elle se divise, dans une proportion variable selon les sondages, entre les partisans d'un renouvellement du système fédéral et ceux de la souveraineté du Québec. En outre, la grande majorité des «souverainistes» insistent sur le maintien de l'union douanière, du marché commun et de l'union économique et monétaire entre le Canada et un futur Québec indépendant.⁸⁴ C'est pourquoi il n'est pas assuré que l'accession du Québec à la souveraineté par une séparation pure et simple, sans union économique et monétaire négociée d'avance, puisse l'emporter dans un avenir prévisible.

⁸⁴ Voir *supra* note 8.