

## **BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES**

### **Fiche d'identification de la mise à jour**

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

#### **ÉTUDE ORIGINALE**

**Référence :** Volume 1, pages 655 à 686

**Auteur :** Daniel Turp

**Titre :** Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté)

#### **MISE À JOUR**

**Auteur :** Daniel Turp

**Titre :** Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté.

2002-01-09

# **Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté**

Mise à jour et compléments de 2001

**DANIEL TURP**

*Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal*

## **SOMMAIRE EXÉCUTIF**

La mise à jour de l'étude sur le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté permet d'apprécier la portée de plusieurs actes d'importance posés depuis 1991 en regard du droit à l'autodétermination du Québec, de même qu'elle met à jour l'information sur les processus qui ont conduit à l'accession à la souveraineté des ex-républiques d'Union soviétique et de Yougoslavie ainsi que de la Tchécoslovaquie.

Font ainsi l'objet d'observations, de commentaires et d'analyses complémentaires l'avis rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 dans le cadre *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec* de même que la *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du Québec* et *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. L'examen de ces avis et lois tend à conclure que le Québec a vu confirmer son droit à l'autodétermination et reconnaître son droit constitutionnel de chercher à réaliser la sécession. Toutefois, par sa *Loi sur la clarté*, le Parlement canadien a cherché à neutraliser l'existence de ce droit, alors que le Parlement du Québec a, quant à lui, voulu réaffirmer et consacrer, par la voie législative, le droit du peuple québécois de disposer de lui-même.

L'étude met par ailleurs à jour les données recueillies en 1991 relatives au processus qui ont conduit à l'accession de plusieurs nouveaux États européens à la souveraineté et tire de ces processus des enseignements relatifs aux diverses questions afférentes au processus d'accession à la souveraineté, telles la tenue d'un référendum, l'adoption de proclamations d'indépendance ou de déclarations de souveraineté, l'existence d'une période de transition, l'admission à l'Organisation des Nations Unies et l'adoption d'une Constitution. Tout en commentant ces diverses questions et en commentant le processus proposé par le *Projet de loi n<sup>o</sup> 1 sur l'avenir du Québec*, l'étude s'intéresse en particulier à la question de l'adoption d'une *Constitution du Québec* ou *Loi fondamentale pour le Québec* et invite par ailleurs le gouvernement à étudier la possibilité de mettre en place un processus par lequel une telle constitution ou loi fondamentale serait élaborée avant que ne soit enclenchée une nouvelle démarche d'accession du Québec à la souveraineté.

# **LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DU QUÉBEC ET LE PROCESSUS D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ**

Mise à jour et compléments de 2001

**DANIEL TURP**

*Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal*

*avec la collaboration de*

**FRANÇOIS VILLENEUVE**

*Étudiant à l'École de formation professionnelle du Barreau du Québec*

## **I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE**

## **II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES**

### *A- Sur le droit du Québec à l'autodétermination*

- 1) Le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession
- 2) L'affirmation du droit du Québec à disposer de lui-même

### *B- Sur le processus d'accession à la souveraineté*

- 1) La mise à jour des scénarios d'accession à la souveraineté
- 2) Une Loi fondamentale et une Constitution transitoire pour le Québec

## **III- CONCLUSIONS NOUVELLES**

**ANNEXE 1** Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté

**ANNEXE 2** Projet de *Loi fondamentale du Québec*

## **BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE**

Au moment où la Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté sollicitait l'avis d'experts et faisait appel à ses services pour examiner les contours du droit du Québec à l'autodétermination et la pratique internationale relative au processus d'accèsion à la souveraineté<sup>1</sup>, le Québec était engagé dans un processus de détermination de son avenir politique et constitutionnel régi par la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*<sup>2</sup>. Ce processus conduisit à un référendum sur l'accord de Charlottetown plutôt qu'à une consultation populaire sur la souveraineté, comme le prévoyait pourtant à l'origine cette loi.

Ce processus ne prit toutefois fin avec le refus d'approbation de cet accord et se poursuivit avec un nouveau processus mis en place par le nouveau gouvernement du Parti Québécois. Ce processus gravita autour de l'*Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*<sup>3</sup> et de l'examen de ses diverses dispositions par les commissions régionales et nationale sur l'avenir du Québec. Il conduisit au dépôt du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*<sup>4</sup>, suivi de la consultation populaire du 30 octobre 1995. Ce nouveau processus avait tenu compte de certaines suggestions tirées des études de 1991 sur la question du droit à l'autodétermination et du processus d'accèsion à la souveraineté<sup>5</sup>, mais également des vues exprimées lors des consultations menées par les commissions régionales et nationale<sup>6</sup>.

Nous allons donc rappeler les éléments essentiels et conclusions de notre première étude (I), présenterons pour les fins de la mise à jour de l'*Étude originale* des observations, commentaires et analyses complémentaires sur le droit du Québec à l'autodétermination et le processus d'accèsion du Québec à la souveraineté (II) et formulerons des conclusions nouvelles (III).

## **I- ÉLÉMENTS ESSENTIELS ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ORIGINALE**

Dans l'*Étude originale*, des réponses détaillées avaient été formulées à une série des questions préparées par le secrétariat de la Commission d'études des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté portant sur le droit à l'autodétermination du Québec, le référendum et la période de transition.

---

<sup>1</sup> Voir Daniel TURP, «Exposé-réponse (Processus d'accèsion à la souveraineté), dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, Les attributs d'un Québec souverain : exposés et études, volume 1, 1991, pp. 657-686 [ci-après dénommée l'*Étude originale*].

<sup>2</sup> L.Q. 1991, c. 34.

<sup>3</sup> Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (déposé le 6 décembre 1994) [ci-après dénommé l'*Avant-projet de loi*].

<sup>4</sup> Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (adopté en première lecture le 7 septembre 1995 et mort ultérieurement au feuillet) [ci-après dénommé le *Projet de loi n° 1*].

<sup>5</sup> Ces suggestions avaient été résumées dans un projet de rapport qui ne fut jamais été adopté, mais qui contenait quelques observations sur les implications de la mise en œuvre de la souveraineté : voir COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 16 septembre 1992, pp. 65-71.

<sup>6</sup> COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, 1995.

*Sur le droit à l'autodétermination du Québec, l'Étude originale* rappelait que le droit du Québec à l'autodétermination était fondé sur plusieurs traités internationaux, et notamment sur la *Charte des Nations Unies* et les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, auxquels le Canada était d'ailleurs partie. Selon ces traités, ce droit comportait celui de déterminer librement son statut politique et de choisir conséquemment d'accéder au statut d'État souverain. La seule véritable condition d'exercice de ce droit était selon nous d'être un peuple et nous concluions que les multiples affirmations de l'existence d'un peuple québécois depuis 1960, la consécration de cette existence dans des motions de l'Assemblée nationale, dans les lois adoptées par celle-ci, dans les discours des premiers ministres et ministres et plusieurs déclarations gouvernementales permettaient d'affirmer l'existence d'un peuple québécois. Nous ajoutons par ailleurs qu'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination avait émergé de la pratique et que le droit du Québec à l'autodétermination avait sa source tant en droit international public qu'en droit constitutionnel Canada.

Nous étions également d'avis que le droit à l'autodétermination du Québec comportait un droit de sécession consacré tant par le droit international que par une convention constitutionnelle. Ainsi, les traités internationaux reconnaissant le droit à l'autodétermination devaient ainsi être interprétés de façon large et libérale et conférer une portée universelle au droit d'un peuple de déterminer son statut politique et de choisir, le cas échéant, l'accession au statut d'État souverain. Nous étions aussi d'avis que la clause de sauvegarde contenue dans la *Déclaration sur les relations amicales* destinée à protéger l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des États ne pouvait faire obstacle du droit du Québec d'accéder à la souveraineté, du fait notamment que le Canada n'avait respecté le droit à l'autodétermination interne du Québec.

Nous considérons par ailleurs que la convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination comprenait un droit de sécession puisque les précédents allaient dans ce sens et semblaient prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec était l'accession au statut d'État souverain et indépendant. Nous ajoutons à cet égard que l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois répondrait aux conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien, bien que les modalités d'exercice du droit de sécession reconnu par la convention constitutionnelle n'aient pas été définies et qu'il n'était nullement précisé si une sécession pouvait s'effectuer sans égard aux règles constitutionnelles en vigueur ou si la sécession, autorisée par la convention constitutionnelle, devait donner lieu aux modifications constitutionnelles appropriées.

Si de telles modifications constitutionnelles étaient souhaitées ou s'imposaient, il appartenait, selon nous, au Parlement du Canada, aux parlements des provinces canadiennes et, s'il le souhaitait, au Parlement du Québec de modifier les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* pour donner effet au retrait du Québec de la fédération. Nous rappelions qu'un débat sévissait au Québec sur la procédure de modification

applicable, plusieurs constitutionnalistes québécois et canadiens favorisant par ailleurs l'application de la procédure générale de modification constitutionnelle.

*Sur la question du référendum*, les conclusions de l'*Étude originale* voulaient qu'un référendum ne soit pas une condition d'exercice du droit à l'autodétermination et qu'il n'y avait aucune règle en droit international visant à encadrer la tenue de référendum. Nous rappelions par ailleurs qu'en droit constitutionnel canadien, les effets d'un référendum, et éventuellement d'un référendum sur la souveraineté, seraient essentiellement politiques puisque dans un régime parlementaire de type britannique la souveraineté interne appartenait au Parlement et non pas au peuple. Dès lors, un référendum n'aurait qu'une valeur consultative et une intervention additionnelle du Parlement du Québec serait requise pour donner suite à la volonté du peuple exprimée à cette occasion et pour adopter les actes juridiques relatifs à l'accession à la souveraineté. Nous évoquions toutefois l'existence d'une thèse voulant qu'un référendum puisse constituer un instrument valable de modification de la constitution. Tout en hésitant à prédire avec certitude le sort que réserveraient les tribunaux canadiens à cette thèse et au mécanisme extra-constitutionnel de modification de la Constitution canadienne que constituerait un référendum, nous suggérions que la valeur supra-constitutionnelle du principe démocratique, de la souveraineté populaire et en définitive du droit à l'autodétermination du Québec pourrait être confirmée par ces tribunaux.

*En ce qui concerne la période de transition*, l'*Étude originale* retenait que les processus d'accession à la souveraineté qui étaient en cours dans plusieurs ex-républiques soviétiques et yougoslaves ainsi qu'en Tchécoslovaquie dépendaient des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination et qu'ils évoluaient en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État prédécesseur ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale. Il était suggéré que le processus québécois défini par l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* s'inspirait des processus en cours dans d'autres juridictions en ce qu'elle stipulait qu'un référendum sur la souveraineté serait tenu et que la souveraineté prendrait effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoyait ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, mais ne faisait point allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté. Quant au statut juridique du Québec pendant la période d'un an prévu à loi susmentionnée, celui-ci aurait dû dépendre de la formulation d'une déclaration de souveraineté, et deux modèles de déclaration de souveraineté, l'une avec effet immédiat, l'autre avec effet suspensif, avaient été rédigés à l'intention de la Commission et inclus aux annexes 6 et 7 de l'*Étude originale*. Il était en outre proposé qu'une déclaration de souveraineté soit adoptée immédiatement après la proclamation des résultats du référendum et que l'Assemblée nationale soit convoquée en séance extraordinaire à cette fin. Les effets juridiques de ces projets de déclaration étaient prévus dans le texte même des projets de déclaration.

L'*Étude originale* suggérait par ailleurs que plusieurs mesures soient prises pendant la période de transition de façon à donner effet à une déclaration de souveraineté et préparer une transition ordonnée vers cette souveraineté. Des mesures concernant les personnes physiques évoluant sur le territoire québécois de même qu'à l'égard du Canada,

des États-Unis, des autres États et des organisations internationales étaient proposées. Il était par ailleurs suggéré que l'élaboration d'une Constitution soit entreprise dès le lendemain du référendum par une Commission parlementaire spéciale d'étude, instituée par le Parlement du Québec, qui aurait un mandat limité, celui de rédiger une Constitution provisoire du Québec dont l'entrée en vigueur serait prévue pour la date d'accession à la souveraineté et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante qui serait chargée de rédiger la Constitution définitive du Québec.

## **II- OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET ANALYSES COMPLÉMENTAIRES**

Depuis le dépôt de l'*Étude originale* en 1991, la question du droit à l'autodétermination du Québec et du processus d'accession du Québec à la souveraineté a subi l'épreuve du débat juridique et de la réalité politique. Ainsi, la démarche politique d'accession à la souveraineté du Québec initiée le 7 décembre 1994 par le gouvernement du Québec ainsi que les actions entreprises par le gouvernement du Canada au lendemain du référendum du 30 octobre 1995 ont fait considérablement évoluer la réflexion et les positions sur l'existence, la portée et les effets du droit à l'autodétermination du Québec (A). De même, la pratique des États ayant accédé à la souveraineté au début des années 1990 a été documentée et nous permet de dégager de nouvelles observations qui pourraient être utiles dans la définition d'un nouveau processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (B).

### **A- Sur le droit à l'autodétermination du Québec<sup>7</sup>**

Si le processus qui a conduit au référendum de 1995 fut considéré comme un exercice par le Québec de son droit à l'autodétermination et que l'article premier du *Projet de loi n<sup>o</sup> 1 sur l'avenir du Québec* référerait d'ailleurs au concept d'autodétermination<sup>8</sup>, l'exercice de ce droit a été pris d'assaut devant l'imminence d'un référendum dont le camp du OUI pourrait sortir victorieux. Ainsi, les adversaires du droit du Québec de disposer de lui-même et de décider librement de son avenir ont cherché à faire déclarer que le Québec ne détenait pas, ni en vertu du droit constitutionnel, ni en vertu du droit international, le droit d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance. Cette bataille fut d'abord menée par l'avocat Guy Bertrand qui chercha

---

<sup>7</sup> Le présent développement sur le droit à l'autodétermination du Québec est inspiré par le chapitre conclusif de l'ouvrage de Daniel TURP, *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose : Essays on Québec's Right to Self-Determination*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001.

<sup>8</sup> Cet article se lisait comme suit :

#### **DE L'AUTODÉTERMINATION**

1. L'Assemblée nationale est autorisée, dans le cadre de la présente loi, à proclamer la souveraineté du Québec.

Cette proclamation doit être précédée d'une offre formelle de partenariat économique et politique avec le Canada.

à empêcher la tenue du référendum du 30 octobre 1995, une action à laquelle la Cour supérieure du Québec refusa de donner son aval<sup>9</sup>.

Mais, au lendemain de ce référendum du 30 octobre 1995, l'offensive juridique se poursuivit et donna lieu à une nouvelle décision judiciaire où la question du rôle du droit constitutionnel et du droit international dans le processus d'accession à la souveraineté fut soulevée<sup>10</sup>. Alors que la dimension constitutionnelle de l'accession du Québec à la souveraineté était abordée brièvement par la Cour dans le développement relatif au caractère théorique de la question<sup>11</sup>, celle procéda à une analyse sommaire de la portée du droit à l'autodétermination des peuples et des opinions exprimées par divers publicistes sur le droit de sécession. Dans sa décision rejetant la requête en irrecevabilité du Procureur général du Québec, la Cour supérieure affirmait ce qui suit :

Force est donc de constater qu'il n'est pas clairement établi que le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve sanction dans le droit international. Le Tribunal s'interroge d'ailleurs sur la possibilité que la sanction recherchée relève du droit international coutumier, dont il n'a pas une connaissance judiciaire<sup>12</sup>.

Tout en refusant de se prononcer sur cette question à l'étape de la recevabilité et de trancher le débat sur la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Cour pensait néanmoins utile de formuler les questions auxquelles une réponse devrait être donnée lors de l'examen au fond de l'affaire. Ces questions étaient ainsi libellées :

- Le droit à l'autodétermination est-il synonyme de droit à la sécession ?
- Le Québec peut-il unilatéralement faire sécession du Canada ?
- Le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve-t-il sanction dans le droit international ?
- Le droit international a-t-il préséance sur le droit interne ?<sup>13</sup>

Plutôt que de laisser cette affaire suivre son cours, le gouvernement fédéral décida alors de procéder par renvoi à la Cour suprême du Canada et de poser au tribunal de dernière instance des questions nettement inspirées par celles formulées par la Cour supérieure du Québec. Ainsi, les neuf juges de la Cour étaient invités à répondre aux trois questions suivantes :

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le Gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

---

<sup>9</sup> *Bertrand c. Bégin*, [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.). Dans le dispositif du jugement, la Cour déclarait par ailleurs que «le Projet de Loi n° 1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, [...] visant à accorder à l'Assemblée nationale le pouvoir de proclamer que le Québec devient un pays souverain sans avoir à suivre la procédure de modification prévue à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constitue une menace grave aux droits et libertés du demandeur garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* particulièrement aux art. 2, 3, 6, 7, 15 et 24 du paragraphe 1 : *id.*, p. 2516.

<sup>10</sup> *Bertrand c. Bégin*, [1996] R.J.Q. 2393 (C.S.).

<sup>11</sup> *Id.*, pp. 2408-2410.

<sup>12</sup> *Id.*, p. 2407.

<sup>13</sup> *Ibid.*



2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou au gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?<sup>14</sup>

Ainsi, la Cour suprême du Canada était-elle invitée à limiter à formuler un avis sur la portée du droit constitutionnel et du droit international sur la question de la sécession unilatérale. Ces questions circonscrivaient ainsi le débat à la seule question du droit de procéder «unilatéralement» à la sécession du Québec du Canada. Ces questions furent considérées par un internationaliste de renom, le professeur français Alain Pellet, comme une «tentative trop voyante de manipulation politicienne»<sup>15</sup>. En dépit (ou était-ce en raison ?) de cette tentative de manipulation, la Cour suprême ne se contenta pas de répondre par la négative aux deux questions, mais formula des réponses qui mènent irrémédiablement à la conclusion que le Québec a le droit de choisir son statut politique, et notamment d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance<sup>16</sup>.

Selon la Cour, ce n'est pas le droit international, qui reconnaît un droit de sécession dans des cas limités qui ne sauraient, selon elle, recevoir application dans le cas du Québec, mais plutôt le droit constitutionnel canadien qui reconnaît le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession (I). Privé de l'argument juridique recherché, le gouvernement du Canada cherchera ultérieurement à neutraliser le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession en adoptant une *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du*

---

<sup>14</sup> Ces questions ont été reproduites dans le Décret C.P. 1996-1497 du 30 septembre 1996. Le préambule du décret se lisait comme suit :

Attendu que le gouvernement du Québec a fait connaître sa position à l'effet que l'Assemblée nationale ou le gouvernement de cette province aurait le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du reste du Canada;  
Attendu que le gouvernement du Québec a fait connaître sa position à l'effet que ce droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec pourrait être acquis lors du référendum;  
Attendu que plusieurs Québécois et autres Canadiens sont incertains quant à la situation constitutionnelle et internationale qui prévaudrait dans l'éventualité d'une déclaration unilatérale d'indépendance du gouvernement du Québec;  
Attendu que les principes d'autodétermination, de volonté populaire, des droits et libertés fondamentales, de la primauté du droit, ont été soulevées dans plusieurs contextes par rapport à la sécession du Québec du Canada;  
Attendu que le gouvernement du Canada juge opportun de soumettre ces questions à la Cour suprême du Canada;  
À ces causes, sur recommandation du ministre de la Justice et en vertu de l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême, Son Excellence le Gouverneur en conseil soumet à la Cour suprême les questions suivantes : »

<sup>15</sup> Cité, dans une traduction anglaise, dans A. BAYEFKY, *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 123.

<sup>16</sup> *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 [ci-après dénommé le *Renvoi*].

Québec<sup>17</sup>. La réponse du Québec sera d'affirmer, par une *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>18</sup>, son droit de disposer de lui-même (B).

### 1) Le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession

Comme nous l'avons évoqué dans notre *Étude originale*, plusieurs publicistes ont argué que le Québec avait le droit de déterminer librement son avenir politique et constitutionnel et qu'il détenait en conséquence le droit de se détacher du Canada pour former un État souverain et indépendant. Se fondant, au plan interne, sur l'absence d'interdiction de la sécession dans les lois constitutionnelles du Canada et sur l'existence d'une convention constitutionnelle<sup>19</sup>, fondée sur le principe démocratique<sup>20</sup>, ces auteurs fondaient aussi, et davantage encore, le droit du Québec d'accéder à la souveraineté sur le droit international et des traits et instruments internationaux affirmant le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ces arguments avaient bien sûr leurs détracteurs et des plusieurs auteurs ont ainsi cherché à faire la démonstration que le Québec ne pouvait s'appuyer ni sur le droit constitutionnel, ni sur le droit international pour faire sécession du Canada<sup>21</sup>. Jusqu'à ce que les tribunaux soient saisis de la question du droit de sécession du Québec, les gouvernements avaient quant à eux soigneusement évité de formuler une position définitive sur cette question. Mais, la saisine de la Cour suprême par le gouvernement du Canada a eu comme conséquence d'obliger les gouvernements et les autres intervenants à présenter une argumentation juridique détaillée et d'amener le tribunal de dernier ressort au Canada à formuler des avis sur l'existence d'un droit de sécession fondé sur le droit international public et sur le droit constitutionnel canadien<sup>22</sup>.

L'existence d'un droit international de sécession fut abordée par la Cour dans sa réponse à la question 2 du *Renvoi*, d'abord sous l'angle de la sécession en droit international, mais ensuite en regard du principe d'effectivité.

---

<sup>17</sup> L.C. 2000, c. 26 [ci-après dénommée la *Loi sur la clarté*].

<sup>18</sup> L.Q. 2000, c. 46 [ci-après dénommée la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*].

<sup>19</sup> Voir à ce sujet C. BEAUCHAMP, De l'existence d'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit à l'autodétermination du Québec», (1992) 6 *R.J.E.U.L.* 55, J.-M. ARBOUR, «Le droit international permet la reconnaissance d'une déclaration unilatérale d'indépendance», *Le Soleil*, 9 octobre 1990, G. OTIS, «Québec peut-il négocier à deux», *Le Devoir*, 18 décembre 1991, p. B-8. Voir le témoignage du professeur Henri Brun devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté: v. ASSEMBLÉE NATIONALE, 1<sup>ère</sup> session, 34<sup>e</sup> législature (Qué.), *Journal des débats*, 9 octobre 1991, n<sup>o</sup> 5, p. CEAS-130 et 26 novembre 1991, p. CEAS-270.

<sup>20</sup> D. TURP, «« Le droit de faire sécession: l'expression du principe démocratique », in A.-G. GAGNON et F. ROCHER (dir.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montréal, VLB, 1992, p. 51.

<sup>21</sup> Voir *inter alia* WILLIAMS, S.A., *International Legal Aspects of Secession by Québec*, Background Studies of the York University Constitutional Reform Project n<sup>o</sup> 3, North York, York University, Centre for Public Law and Public Policy, 1992.

<sup>22</sup> L'argumentation de plusieurs gouvernements et intervenants a été rassemblée dans l'ouvrage de BAYEFSKY, *op. cit. supra*, note 12, pp. 305-403.

La question de la sécession en droit international donne lieu à deux développements distincts, l'un portant sur l'absence d'interdiction expresse du droit de sécession, l'autre sur le droit d'un peuple à l'autodétermination. Si le premier développement ne donne pas lieu à un développement significatif<sup>23</sup>, l'examen du droit d'un peuple à l'autodétermination s'étend sur 25 paragraphes et permet à la Cour de passer en revue les divers instruments internationaux garantissant un droit auquel la Cour reconnaît le statut d'un «principe général du droit international»<sup>24</sup>. Ainsi, la *Charte des Nations Unies*, les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, la *Déclaration sur les relations amicales*, l'*Acte final d'Helsinki*, la *Déclaration et le programme d'action de Vienne* et la *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies* sont analysées par la Cour pour déterminer si l'un ou l'autre de ces instruments reconnaîtraient au Québec le droit de faire sécession unilatérale du Canada <sup>25</sup>.

Deux premières observations de la Cour démontrent le caractère périlleux de l'exercice dans lequel la Cour suprême a accepté de s'engager. La première veut que le titulaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes soit bel et bien le peuple, et non pas uniquement l'État, comme l'ont prétendu certains auteurs<sup>26</sup>. Mais après avoir pris le soin de faire cette importante distinction, la Cour se refuse à définir ce qu'est un peuple et, mieux encore refuse de statuer sur l'existence ou non d'un peuple québécois. La Cour explique ainsi ce dernier refus :

Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un «peuple», à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2. De même, il n'est pas nécessaire pour la Cour de déterminer si, à supposer qu'il existe un peuple québécois au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la situation de la population autochtone au Québec. *Comme le démontrera notre analyse de la portée du droit à l'autodétermination, quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale*<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Ainsi, dans un paragraphe unique de l'avis, la Cour affirme que «[l]e droit international ne prévoit pas de droit de sécession unilatérale, mais il n'en nie pas explicitement l'existence, quoique, dans une certaine mesure, une telle négation découle implicitement du caractère exceptionnel des circonstances qui sont requises pour autoriser une sécession fondée sur le droit d'un peuple à l'autodétermination, comme le droit de sécession découlant de la situation exceptionnelle d'un peuple opprimé ou colonisé, qui est examiné plus loin» : *Renvoi*, §112.

<sup>24</sup> *Id.*, §114.

<sup>25</sup> *Id.*, § 118-121.

<sup>26</sup> Voir S. SCOTT, «Autodétermination, sécession, division, légalité : observations», dans COMMISSION D'ÉTUDES DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain*, Exposés et études, vol. 1, p. 383. Voir aussi J.-F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, PUG, 1976, p. 201 et J. CHARPENTIER, «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif», (1985) 2 *R.Q.D.I.* 95.

<sup>27</sup> *Renvoi*, § 115 (les soulignés sont de nous).

Ainsi, pour répondre à la question 2, il ne serait donc pas nécessaire de faire une qualification juridique et de constater l'existence ou non du peuple québécois. Pourtant, le refus d'une telle constatation aurait permis de répondre plus rapidement à la question 2, de dire que le Québec ne pouvait pas invoquer le droit à l'autodétermination et qu'il n'était donc aucunement titulaire d'un droit de sécession découlant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En refusant de statuer sur la qualité de peuple des personnes résidant sur le territoire du Québec ou d'affirmer la coexistence sur ce territoire d'un peuple québécois et des peuples autochtones, la Cour semblait ainsi vouloir laisser la question ouverte. Dans le cadre de la discussion ultérieure sur la distinction entre le droit à l'autodétermination interne et le droit à l'autodétermination externe, la Cour cherchera également à maintenir l'incertitude sur cette question. Après avoir cherché à démontrer que le Québec ne remplissait les conditions pour se prévaloir du droit à l'autodétermination externe que pourrait avoir consacré la *Déclaration sur les relations amicales*, la Cour affirmera que «ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada. »

C'est dans le cadre de l'analyse de la portée du droit à l'autodétermination que la Cour cherche à découvrir l'existence ou non d'un droit de sécession. Elle rappelle que le droit à l'autodétermination à une dimension interne, «à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant», mais qu'elle peut revêtir une dimension externe qui ouvre la voie à l'existence d'un droit de sécession unilatérale. Mais, cette voie est fermée, selon la Cour, aux peuples qui menaceraient l'intégrité territoriale de l'État, car tant la *Déclaration sur les relations amicales*, que la *Déclaration de Vienne* et la *Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies* protège les États «parents» contre une telle menace<sup>28</sup>.

La Cour semble par ailleurs disposée à admettre l'existence d'un droit limité de sécession. La voie de l'autodétermination externe serait ainsi susceptible d'être empruntée par un peuple opprimé ou colonisé, sous domination coloniale ou occupation étrangère et assujéti ainsi à une puissance impériale. Elle serait de même ouverte aux peuples «soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères en dehors du contexte colonial. »<sup>29</sup>. Mais, tout en affirmant qu'il est inutile d'en décider<sup>30</sup>, la Cour semble aussi vouloir consacrer l'existence d'un droit à la sécession remède évoqué par certains publicistes<sup>31</sup> et dont pourrait être titulaire un peuple qui «est empêché d'exercer

---

<sup>28</sup> Renvoi, § 127 et 128.

<sup>29</sup> Renvoi, § 133.

<sup>30</sup> Renvoi, § 135.

<sup>31</sup> Voir Théodore CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 314 Voir aussi Lee C. BUCHEIT, *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven and London, Yale University Press, 1978, p. 94.

utilement son droit à l'autodétermination à l'interne, [et qui] a alors droit, en dernier recours, de l'exercer par la sécession.»<sup>32</sup>.

Elle s'empresse toutefois d'ajouter que le contexte québécois ne révèle pas l'existence d'un tel empêchement. Ce contexte est d'ailleurs celui présenté par l'*amicus curiae* qu'elle cite abondamment et sur lequel elle fait reposer son argument selon lequel le Canada est un «État souverain et indépendant respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et doté ainsi d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune».<sup>33</sup>

La Cour semble vouloir réfuter un dernier argument, que j'avais formulé dans l'*Étude originale* et selon lequel :

Même dans l'hypothèse où le droit de sécession ne pourrait être exercé que par les peuples à qui on a refusé le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, sans doute pourrait-on arguer que l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans l'assentiment du Parlement et du Gouvernement du Québec, ainsi que le rejet de l'accord du Lac Meech (et des cinq conditions posées par le Québec) constituent un refus de permettre au peuple québécois de s'autodéterminer sur le plan interne.<sup>34</sup>

La Cour répond ainsi à cet argument :

Les échecs persistants dans la recherche d'un accord sur la modification de la Constitution, dont il y a lieu de se préoccuper, n'équivalent pas à une négation du droit à l'autodétermination. En l'absence de modifications constitutionnelles, nous devons nous fonder sur les arrangements constitutionnels présentement en vigueur et nous ne pouvons conclure, dans les circonstances actuelles, que ces arrangements placent les Québécois dans la situation désavantageuse visée par la règle du droit international<sup>35</sup>.

L'interprétation ainsi proposée par la Cour laisse ainsi entendre que si les arrangements constitutionnels ne sont pas modifiés pour tenir compte de la volonté de changement du Québec et que ces arrangements assurent que la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune est représentée dans l'État parent, le droit à l'autodétermination interne n'est pas violé et qu'il n'y a donc pas ouverture à un droit de sécession. Le droit à l'autodétermination interne est ainsi interprété de façon très restrictive. Il ne semble pouvoir ainsi constituer, selon la Cour, un remède pour s'objecter à l'imposition de changements affectant le statut politique ou le développement économique, social ou culturel d'un peuple au sein d'un État, voire pour obtenir l'autonomie additionnelle souhaitée. Une telle interprétation vide le droit à l'autodétermination interne de sa substance et on ne peut que regretter que la Cour n'ait

---

<sup>32</sup> *Renvoi*, § 134.

<sup>33</sup> *Renvoi*, § 136.

<sup>34</sup> Voir *Étude originale*, p. 664.

<sup>35</sup> *Renvoi*, § 137.

pas voulu adopter une approche plus originale sur cet aspect du droit à l'autodétermination<sup>36</sup>.

Ainsi, la Cour conclut que «ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada.»<sup>37</sup>

Après avoir répondu à la question 2, la Cour croit bon de se pencher sur d'autres notions de droit international évoquées par l'*amicus curiae* qui, sans remettre en question la conclusion selon laquelle il n'existe pas de droit international de sécession, situe la question de l'accession à la souveraineté et à l'indépendance dans un contexte plus large.

Ainsi, la Cour dissertera-t-elle sur l'effectivité et la reconnaissance et le lien que ces deux institutions du droit international peuvent entretenir avec le droit à l'autodétermination et la création d'un État souverain et indépendant. L'intérêt de ce développement réside dans le rappel que le «droit international peut fort bien, selon les circonstances, s'adapter pour reconnaître une réalité factuelle ou politique, indépendamment de la légalité des démarches qui y ont donné naissance»<sup>38</sup>.

En ce qui a trait au principe d'effectivité, la Cour rappelle «qu'un acte de sécession unilatérale par le Québec [pourrait se voir] éventuellement accorder un statut juridique par le Canada et par d'autres États, et qu'il [pourrait] entraîne[r], de ce fait, des conséquences juridiques»<sup>39</sup>. Et elle ajoute :

Toutefois, cela n'étaye pas la prétention plus radicale voulant que la reconnaissance d'un état de fait créé par une déclaration unilatérale d'indépendance signifierait que la sécession a été réalisée sous le couvert d'un droit juridique<sup>40</sup>.

Si la Cour manifeste une certaine incompréhension de la reconnaissance internationale et sa portée<sup>41</sup>, elle rappelle toutefois avec justesse l'effet déclaratif de la

---

<sup>36</sup> D'ailleurs, le traitement de l'ensemble la question du droit des peuples à disposer est pour un auteur guère original : voir J. WOEHLING, «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec», (1999) 37 *Revue française de droit constitutionnel* 3, 21.

<sup>37</sup> *Renvoi*, § 138.

<sup>38</sup> *Renvoi*, § 141.

<sup>39</sup> *Renvoi*, § 144.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Ainsi, la Cour évoque la *Déclaration de la Communauté européenne sur les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique* en tant que «normes juridiques» applicables à la reconnaissance des États, sans préciser qu'il s'agit de normes qui ne s'étaient imposés la Communauté européenne et ses États membres et que l'on ne saurait leur conférer une portée générale. De plus, la Cour laisse entendre que la reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession», alors que la reconnaissance, dans certains cas, est octroyée avant une telle réussite. Sur cette question de la reconnaissance dans l'avis, voir Daniel TURP, «International Recognition in the Supreme Court of Canada's Québec Reference», (1998) 35 *Annuaire canadien de droit international* 335 et «Globalizing Sovereignty- The Issue of International

reconnaissance, par opposition à son effet constitutif en affirmant que celle-ci « ne confère pas à elle seule le statut d'État et [...] qu'elle ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit «juridique» initial de faire sécession»<sup>42</sup>.

Mais, il est intéressant de constater que la Cour ne réfère pas à la reconnaissance pour la seule raison de conforter une conclusion selon laquelle il n'y a pas de droit de sécession en droit international et pour situer, dans sa juste perspective, le rôle possible de la reconnaissance dans le processus d'accession d'un peuple à la souveraineté. En effet, la Cour tient à lier la question de la reconnaissance internationale à la réponse à la question 1 relative à l'existence d'un droit de sécession, non plus en droit international, mais en droit interne. La Cour s'exprime ainsi :

Comme nous l'avons indiqué dans notre réponse à la question 1, un nouvel État qui passe outre à ses obligations légitimes découlant de sa situation antérieure peut s'attendre à ce que le mépris de ces obligations lui nuise dans l'obtention de la reconnaissance internationale, à tout le moins quant au moment de la reconnaissance. Par contre, le respect par la province sécessionniste de ces obligations légitimes jouerait en faveur de sa reconnaissance internationale<sup>43</sup>.

Les obligations légitimes dont il est question dans ce passage sont bien entendues celles qui sont liées à l'obligation de négocier que la Cour fait émerger dans la réponse à la première question du renvoi et dont elle fait naître, comme la Cour le qualifie elle-même, un droit de chercher à réaliser la sécession.

Si l'accent a beaucoup été mis sur la formulation d'une obligation constitutionnelle de négocier, la Cour a fait émerger de cette obligation constitutionnelle un droit de chercher à réaliser la sécession. Ainsi, dans le sommaire de ses conclusions, la Cour reconnaît explicitement au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession. Le passage pertinent mérite d'être cité au long :

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité, n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une

---

Recognition in the Supreme Court of Canada's Reference on Quebec Sovereignty », *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 83 et ss..

<sup>42</sup> *Renvoi*, § 146.

<sup>43</sup> *Renvoi*, § 143.

majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres<sup>44</sup>.

Ainsi, l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Québec a comme corollaire le «droit de chercher à réaliser la sécession» et d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance. Ce droit se veut ainsi le pendant de l'obligation constitutionnelle, voire impérative<sup>45</sup>, de négocier sur laquelle la Cour met l'accent dans la réponse à la première question et qui constitue, selon la plupart des commentateurs, la dimension la plus originale de l'avis du 28 août 1998<sup>46</sup>. Cette obligation est ainsi décrite par la Cour dans le désormais célèbre passage de son avis:

Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une *obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé*. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral *l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels*<sup>47</sup>

Ainsi, cette obligation de négocier est engendrée par deux des quatre principes constitutionnels que la Cour suprême a explicités auparavant et auxquels il fait ainsi jouer un rôle déterminant lorsqu'il s'agit d'examiner l'existence ou non d'un droit de sécession unilatérale pour répondre à la question 1.

S'agissant du principe du fédéralisme, sans doute peut-on comprendre que l'émergence d'une obligation de négocier résulte du fait que «le principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence»<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> *Renvoi*, § 88.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Voir Patrice GARANT, «Un an après l'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec- L'élément de plus novateur de l'arrêt : L'obligation de négocier- Mais la Cour a-t-elle sous-estimé ou feint d'ignorer la complexité du processus de négociation qu'elle recommande ?», *Le Devoir*, 20 août 1998, p. A-9, Peter HOGG, «The Duty to Negotiate», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 1 et Alain CAIRNS, «The Quebec Secession Reference : the Constitutional Obligation to Negotiate», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 6.

<sup>47</sup> *Renvoi*, § 88.

<sup>48</sup> *Renvoi*, § 58. Cette obligation pourrait ainsi émerger du fait que ce principe «facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une



Quant au principe démocratique, il est défini de plusieurs façons par la Cour, entendu tantôt comme un «système politique soumis à la règle de la majorité»<sup>49</sup>, vu comme étant «lié à des objectifs essentiels dont tout particulièrement, la promotion de l'autonomie gouvernementale»<sup>50</sup> et «respectant les identités culturelles et collectives»<sup>51</sup>, compris de même comme référant également à cette valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique qu'est l'«assentiment des gouvernés»<sup>52</sup> (consent of the governed). Lorsqu'il s'agit de l'obligation de négocier, le principe démocratique semble devoir se traduire par un «processus permanent de discussion»<sup>53</sup> et c'est sans doute cette dimension du principe démocratique que la Cour avait principalement à l'esprit lorsqu'elle en fait découler une obligation de négocier.

D'ailleurs, c'est dans le cadre de son exercice de définition du principe démocratique que la Cour évoque pour la première fois l'obligation de négocier et semble en faire une obligation applicable non seulement lorsque la négociation envisagée porte sur la sécession, mais lorsqu'elle concerne l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. La Cour s'exprime ainsi :

*La Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement<sup>54</sup>.

Si l'obligation de négocier a donc sa source dans les principes du fédéralisme et de la démocratie, cette obligation a aussi, selon la Cour, un contenu déterminé lorsqu'il s'agit de répondre à la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession. D'ailleurs, l'obligation semble avoir un volet général et un volet particulier.

Ainsi, le volet général de cette obligation est «de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en

---

province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une culture distincte» : *id.*, § 59.

<sup>49</sup> *Renvoi*, § 63.

<sup>50</sup> *Renvoi*, § 64.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Renvoi*, § 67.

<sup>53</sup> *Renvoi*, § 68.

<sup>54</sup> *Renvoi*, § 69. S'agissant de la seule mention de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans l'avis, on peut se demander si la Cour ne cherche pas ainsi à donner à une loi adoptée sans l'assentiment du Québec, mais avec l'aval qu'elle lui a elle-même donné dans le *Renvoi sur le rapatriement*, une nouvelle interprétation visant à rendre la procédure de modification constitutionnelle plus acceptable au Québec. Un autre constitutionnaliste s'est aussi posé une question analogue en constatant le peu d'importance que la Cour avait donné à la procédure de modification constitutionnelle et en évitant de faire de celle-ci «un obstacle qui permettra[it] de mettre échec la volonté claire des Québécois»: voir J. WOEHLING, «La Cour suprême a-t-elle voulu se 'racheter' pour son attitude de 1982», *La Presse*, 10 septembre 1998, p. B-3.

les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels», alors que son volet particulier est «de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé».

Dans son avis, la Cour consacre plusieurs paragraphes à expliciter la façon par laquelle le volet général de l'obligation de négocier doit être assumé par une description de la nature de ces obligations et une appréciation des moyens appropriés pour en assurer le respect. La Cour rappelle d'abord que «[l]a conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les mêmes principes constitutionnels que ceux qui ont donné naissance à l'obligation de négocier: le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la protection des minorités»<sup>55</sup>. Elle affirme ensuite vouloir rejeter deux positions extrêmes, la première consistant «à dire que les autres provinces et le gouvernement fédéral auraient l'obligation légale de donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession»<sup>56</sup>, la seconde voulant qu'«une expression claire de la part de la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral. »<sup>57</sup>.

C'est d'ailleurs dans l'explication du rejet de la première position extrême que la Cour suprême consacre le «droit» de sécession interne du Québec. Ainsi, en affirmant que «[i]l n'y a pas de véritables négociations si le résultat recherché, la sécession, est conçu comme un *droit* absolu résultant d'une obligation constitutionnelle de lui donner effet»<sup>58</sup>, la Cour reconnaît ainsi que le Québec, détient un «droit» de sécession tout en précisant que ce droit n'a pas un caractère absolu et qu'il est assujéti à une obligation de négocier. Dans l'explication du rejet de la deuxième proposition extrême, la Cour suprême réitère également l'existence d'un droit de sécession en affirmant que «les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le *droit* de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres»<sup>59</sup>.

Après avoir ainsi rejeté les positions extrêmes, la Cour s'emploie ensuite à expliquer que c'est la conciliation des divers droits et obligations qui est garante du respect de l'obligation de négocier. C'est à cette occasion qu'elle identifie les partenaires à la négociation et qu'elle réfère aux représentants de deux majorités légitimes, à savoir «un claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. »<sup>60</sup> Mais, elle ne semble pas vouloir expliquer en détail les moyens appropriés pour en assurer le respect du volet général de l'obligation de négocier, si ce n'est pour dire que «la conduite des parties acquiert une grande importance constitutionnelle [...] et q[u]on doit mener les négociations sans jamais perdre de vue les

---

<sup>55</sup> *Renvoi*, § 90.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Renvoi*, § 92.

<sup>58</sup> *Id.* § 91.

<sup>59</sup> *Id.* § 92.

<sup>60</sup> *Id.* § 93.

principes [et que] ces principes doivent guider le comportement de tous les participants à ces négociations. »<sup>61</sup>.

La suite du développement sur l'obligation de négocier consiste principalement à expliquer les difficultés potentielles de la négociation<sup>62</sup> et à délimiter le rôle respectif des acteurs politiques et des tribunaux<sup>63</sup>. La Cour tient toutefois, comme elle fera plus tard dans son avis, à évoquer les «répercussions» internationales du non-respect de l'obligation de négocier

Ainsi, en guise de prélude aux développements qu'elle consacrera ultérieurement à la reconnaissance internationale, la Cour affirme ce qui suit :

Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial *aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation*. La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international<sup>64</sup>.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette position de la Cour n'est sans entraîner une conséquence majeure, à savoir d'internationaliser un processus d'accession à la souveraineté et conférer un rôle d'«évaluation» aux États membres de la communauté internationale<sup>65</sup>. Ainsi, la Cour suprême semble inviter ces États à tenir compte non seulement compte des normes juridiques applicables dans le processus de reconnaissance et auxquelles la Cour fera référence plus tard dans son avis<sup>66</sup>, mais également es prescriptions qu'elle a elle-même définies, à savoir le respect des principes

---

<sup>61</sup> *Id.* § 94.

<sup>62</sup> *Id.* § 96-98.

<sup>63</sup> *Id.* § 98-102.

<sup>64</sup> *Id.* § 103 (les soulignés sont de nous).

<sup>65</sup> Voir Daniel TURP, «Les incidences internationales de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada sur la souveraineté du Québec», *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, numéro 4, avril 1999, pp. 93 où je suggère que ces États sont invités par la Cour à être non seulement à être des témoins, mais aussi des parties à l'accession du Québec à la souveraineté.

<sup>66</sup> *Renvoi*, § 143.

du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionalisme et de la primauté du droit et des droits des minorités<sup>67</sup>.

La Cour suprême du Canada est nettement plus laconique lorsqu'il s'agit de parler du volet particulier de l'obligation de négocier, à savoir l'«obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé». Ainsi, bien qu'elle ait affirmé que l'obligation de négocier emporte «pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles», la Cour refuse de préciser les procédures qui régiront la négociation et les modes d'adoption des modifications constitutionnelles. La Cour semble vouloir satisfaire en cela la demande du Procureur général du Canada de ne pas identifier la procédure de modification applicable en l'espèce et affirme dans cette perspective :

Il faut souligner que la question 1 ne demande pas comment la sécession pourrait être réalisée de façon constitutionnelle, mais vise uniquement une seule forme de sécession, la sécession unilatérale. Bien que la possibilité d'appliquer des procédures diverses pour réaliser la sécession ait été abordée dans les plaidoiries, chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade. Selon la règle de prudence requise en matière constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable<sup>68</sup>.

Sans doute, s'agit-il d'une prudence davantage inspirée par le problème résultant de l'illégitimité, aux yeux du Québec, de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et notamment de sa partie V relative à la procédure de modification de la Constitution du Canada. Cette prudence résulte aussi du fait que les deux procédures susceptibles d'application dans le cadre d'une sécession, qu'il s'agisse de l'amendement à l'unanimité du fédéral et des provinces et l'amendement par le fédéral et sept provinces sont de toute évidence des procédures conférant des pouvoirs évidents de blocage sur tout amendement constitutionnel destiné à réaliser la sécession du Québec. Analysant avec soin la prudence constitutionnelle de la Cour en cette matière, la professeure Donna Greschner arrive à la conclusion suivante :

Overall, the Court's description of the functions of principles and the duty to negotiate, when coupled with the absence of Part V in the reasoning, leads to the inference that in the secession context the strict application of Part V rules will give way to broader principles. The Court's message to political actors is that the written rules, and the rights of parties that flow from the rules, are not as important as underlying constitutional principles. The

---

<sup>67</sup> Il est intéressant de constater que trois de ces principes, l'exception étant celui du fédéralisme, sont également mentionnés dans les Lignes directrices sur la reconnaissance des États d'Europe centrale et orientale par les Communautés européennes et ses États membres que la Cour citera au paragraphe 143 de son avis. Pour un commentaire des ces Lignes directrices, voir Jean CHARPENTIER, «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États», (1992) 96 *Revue générale de droit international public* 343.

<sup>68</sup> *Renvoi*, § 105.

application of principles softens the existing amending rules, and thus fulfills their raison d'être of facilitating change<sup>69</sup>.

Le constitutionnaliste québécois Guy Tremblay décelait quant à lui une procédure implicite d'amendement constitutionnel pour le cas de sécession du Québec tenant compte de l'existence des deux majorités légitimes identifiées dans l'avis de la Cour. Ainsi, un tel amendement devrait être autorisé par le Québec, de même que par des résolutions des chambres fédérales et des assemblées législatives d'au moins deux tiers des autres provinces représentant au moins 50% de la population de ces autres provinces<sup>70</sup>.

Quelle que soit la procédure constitutionnelle applicable, il demeure que la Cour suprême du Canada a consacré l'existence d'un droit constitutionnel de sécession tout en assujettissant celui-ci à une obligation de négocier. Dans l'*Étude originale*, nous étions arrivés, par un autre chemin, celui de la convention constitutionnelle, à une conclusion analogue. Ainsi, nous étions d'avis que :

La convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination et comprend-elle un droit pour le Québec d'accéder à la souveraineté? Les précédents vont également dans ce sens et semblent prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec est l'accession au statut d'État souverain et indépendant. En ce sens, l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois serait respectueuse d'une convention de la Constitution. L'existence d'une telle convention constitutionnelle entraînerait dès lors l'obligation conventionnelle d'apporter à la Constitution du Canada les modifications nécessaires pour donner effet à la convention constitutionnelle et permettre le retrait du Québec de la fédération.<sup>71</sup>

Si l'intention du gouvernement du Canada était d'amener la Cour suprême à affirmer de façon catégorique que le Québec n'avait pas le droit de faire sécession unilatérale et à limiter la portée de son avis à une telle négation, le gouvernement du Canada avait des raisons d'être déçu le 28 août 1998. La Cour suprême avait non seulement fourni aux promoteurs de la souveraineté du Québec un avis consacrant la légitimité de la revendication souverainiste, mais elle avait aussi consacré la légalité de la démarche en regard de principes et d'obligations de nature constitutionnelle.

Cette déception du gouvernement du Canada se traduit par la volonté de neutraliser l'avis de la Cour par l'adoption d'une loi visant à donner effet à un principe nouveau repéré dans l'avis de la cour, mais à laquelle le gouvernement du Québec

---

<sup>69</sup> Voir Donna GRESCHNER, «The Quebec Secession Reference : Goodbye to Part V ?», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 19, à la p. 23. Cette auteure ajoute que «[t]he diminished importance of Part V makes sense in the context of secession. The amending procedures do not fit comfortably with secession because they were not designed for the purpose of creating two new countries. » (*ibid.*).

<sup>70</sup> Voir Guy TREMBLAY, «La procédure implicite de modification de la Constitution du Canada pour le cas de la sécession du Québec», (1998) 58 *Revue du Barreau* 423, aux pp. 431-432. Sur la formule de modification applicable à la sécession, voir aussi les commentaires d'André TREMBLAY, *Droit constitutionnel- Principes*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, pp. 58-66.

<sup>71</sup> *Étude originale*, p. 664.

répliqua de façon immédiate par l'affirmation d'un droit fondamental du peuple québécois, celui de disposer de lui-même.

## 2) Le droit du Québec à disposer de lui-même

Si l'avis de la Cour suprême fut accueilli de façon plutôt favorable par les acteurs politiques au Canada<sup>72</sup>, le gouvernement du Canada évoqua quelques jours à peine après l'avis de la Cour la possibilité qu'il se réservait d'imposer des règles référendaires<sup>73</sup>. Mais, ce n'est que le 10 décembre 1999 que le gouvernement du Canada déposait un document destiné à devenir le projet de C-20 et la *Loi sur la clarté* dont l'un des objectifs inavoués était, et demeure, la négation implicite du droit du Québec à disposer de lui-même.

Ainsi, après avoir jonglé avec plusieurs hypothèses, allant de la déclaration ministérielle au livre blanc, le gouvernement fédéral choisissait de saisir le Parlement du Canada d'un projet de loi visant, comme son titre le suggérait, à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son Renvoi sur la sécession du Québec. Adopté en première lecture le 13 décembre 1999, le projet de *Loi sur la clarté* fit l'objet de débats houleux autant à la Chambre des communes des communes qu'au Sénat, et au sein des comités législatifs auxquels l'une et l'autre des chambres avaient renvoyé celui-ci pour les fins d'une étude détaillée. À l'aide de multiples bâillons imposés tant aux chambres qu'à leurs comités respectifs, le projet de *Loi sur la clarté* fut adopté de façon expéditive, d'abord par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et ensuite par le Sénat le 29 juin 2000, ce dernier jour étant celui de la sanction de la gouverneure générale et de son entrée en vigueur<sup>74</sup>.

Si la *Loi sur la clarté* reconnaît que le Québec détient un droit constitutionnel de sécession<sup>75</sup>, une lecture attentive de la loi permet de constater par ailleurs que celle-ci se présente davantage comme une loi sur l'obligation «de ne pas négocier» puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Canada «n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada»<sup>76</sup>. Dans une opinion juridique relative au projet de loi, le professeur Pellet faisait d'ailleurs remarquer sur les négociations que «[l]'idée centrale sur laquelle repose l'Avis de la Cour suprême [...] paraît être en effet que l'ensemble du processus doit être dominé par l'idée de "négociations" (le mot n'apparaît pas moins de 57 fois, au singulier ou au pluriel, dans l'Avis) [...] [et ] en conséquence que, s'il peut y avoir des avantages à

---

<sup>72</sup> Voir la recension des réactions diverses à l'avis faite par Warren J. NEWMAN, *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, Toronto, Université York, 1999, pp. 79-87.

<sup>73</sup> Voir Manon CORNELLIER, «Dion n'exclut pas qu'Ottawa impose les règles référendaires», *Le Devoir*, 26 août 1998, p. A-4.

<sup>74</sup> Pour une description de ces débats, voir Daniel TURP, *La nation bâillonnée : le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2000, pp. 43-73.

<sup>75</sup> Ainsi, le paragraphe 3 (1) de la *Loi sur la clarté* reconnaît *a contrario* un droit de sécession, assujéti à l'obligation de négocier, puisqu'il y est stipulé qu'« [i] est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada » (le souligné est de nous).

<sup>76</sup> *Id.*, art. 1(6) et 2 (4).

ce que les "règles du jeu" soient fixées à l'avance, il n'est guère conforme à l'esprit même de l'Avis de la Cour suprême, qu'elles le soient en l'absence de toute négociation préalable.»<sup>77</sup>

Une telle obligation de ne pas négocier est rattachée à une procédure nouvelle en vertu de laquelle la Chambre des communes se voit conférer le pouvoir de déterminer, par résolution, si une question et une majorité référendaires répondent aux exigences de clarté définies par la loi. Cette procédure est porte en elle-même le germe d'une négation implicite du droit du Québec de chercher à réaliser la sécession que la Cour suprême du Canada a fait découler des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie et à laquelle l'obligation de négocier devrait pourtant donner effet.

Une telle négation implicite du droit de sécession du Québec devient vite apparente lorsqu'on analyse avec soin les dispositions sur la base desquelles le gouvernement peut se fonder pour n'engager aucune négociation sur la sécession du Québec, qu'il s'agisse des dispositions sur la clarté de la question ou relatives à la clarté de la majorité.

Sur la question de la clarté de la majorité, les paragraphes 1 (3) et (4) de la loi stipulent :

Art. 1 [...] (3) Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes détermine si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant.

(4) Pour l'application du paragraphe (3), la question référendaire ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada dans les cas suivants :

a) elle porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada;

b) elle offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada.

Comme on peut le constater, ces dispositions ont pour effet de limiter considérablement la marge de manœuvre d'une assemblée législative dans l'exercice d'un droit de formuler une question auquel fait référence le préambule de la loi<sup>78</sup>. Non seulement la loi laisse-t-elle entendre que la clarté suppose d'une question doive

---

<sup>77</sup> Voir Alain PELLET, *Avis juridique sommaire sur le projet de loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site [www.daniel.turp.qc.ca](http://www.daniel.turp.qc.ca).

<sup>78</sup> Le troisième alinéa du préambule de la *Loi sur la clarté* se lit ainsi:

»[Q]ue le gouvernement d'une province du Canada est en droit de consulter sa population par référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire;»

nécessairement faire référence à l'idée qu'une province «cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant», mais elle récuse à l'avance la clarté d'une question référence à un mandat de négocier ou à une offre d'accord politique et économique avec le Canada. On ne peut manquer de constater que ces deux exclusions réfèrent de façon on ne peut plus évidente aux libellés des questions référendaires québécoises de 1980 et 1995<sup>79</sup>. Elles visent en outre à empêcher le gouvernement du Québec de faire fond sur l'obligation de négocier à laquelle fait référence la Cour suprême et qui est applicable tant à majorité politique canadienne qu'à la majorité politique québécoise, mais également de situer son projet de souveraineté dans une perspective plus large et de proposer un projet de souveraineté s'accommodant d'un exercice commun de compétences dans le cadre d'une union de type confédéral<sup>80</sup>.

Ces exclusions ne trouvent d'ailleurs aucune assise dans l'avis de la Cour suprême du Canada. Si la Cour a retenu à l'occasion les expressions «cesser de faire partie du Canada » et «devenir un État indépendant», nulle part dans l'avis, la Cour a-t-elle porté de jugement sur la clarté des questions référendaires de 1980 et 1995 et a-t-elle suggéré des questions portant sur un mandat de négocier et relatives à la souveraineté et à un accord politique ou économique avec le Canada seraient considérés ambiguës. Seule une interprétation abusive de l'avis de la Cour permettrait de fonder les exclusions sur les vues exprimées par les neuf juges de la Cour suprême du Canada. Et le résultat d'une telle interprétation abusive et de l'application d'une détermination fondée sur les articles issus d'une telle interprétation serait de nier le droit du Québec de déterminer librement son statut politique et d'ainsi disposer de lui-même<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Les libellés de ces deux questions, adoptés en conformité avec la *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1 étaient les suivants :

#### **Question référendaire de 1980**

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 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 ?

#### **Question référendaire de 1995**

Acceptez-vous que le Québec devienne souverain après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ?

<sup>80</sup> Voir sur cette question Michel SEYMOUR et Daniel TURP, «Le projet d'une union confédérale entre le Québec et le Canada- Les compétences et les institutions d'une union confédérale», *Le Devoir*, 18 juin 2001, p. A-7 et «L'union confédérale- L'union confédérale, une formule de partenariat parmi d'autres», *Le Devoir*, 19 juin 2001, p. A-7», *Le Devoir*, p. A-7.

<sup>81</sup> Voir à ce sujet A. LAJOIE, *Avis juridique sur la notion de clarté de la question Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site [www.daniel.turp.qc.ca](http://www.daniel.turp.qc.ca).



Quant à la clarté de la majorité, les paragraphes 2 (1) et (2) de loi semblent plus attentatoires encore au droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et à exercer ainsi son droit à l'autodétermination. Pour bien saisir la portée de ces dispositions, leur lecture préalable s'impose :

2. (1) Dans le cas où le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession de celle-ci du Canada, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, la Chambre des communes, sauf si elle a conclu conformément à l'article 1 que la question référendaire n'était pas claire, procède à un examen et, par résolution, détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

(2) Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes prend en considération :

- a) l'importance de la majorité des voix valablement exprimées en faveur de la proposition de sécession;
- b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum;
- c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents.

Ainsi, après s'être vu conférer le droit de juger la clarté de la question, le Parlement se voit investi du pouvoir de déterminer la clarté de la majorité à l'aide de critères dénués eux-mêmes de clarté. Plutôt que d'énoncer clairement qu'une majorité claire résulterait de l'expression d'une majorité absolue de voix (50% + 1), la loi énonce trois critères qui confèrent une discrétion absolue au Parlement et lui permettent de faire une détermination rejetant la règle universellement acceptée du 50% + 1. Que ce soit le critère de l'«importance» de voix exprimées ou du «pourcentage» des électeurs admissibles, l'importance et le pourcentage ne sont nullement quantifiés et sont susceptibles de laisser place à l'arbitraire. Quant au critère voulant que le Parlement puisse prendre en considération «tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents», il n'est pas difficile de constater qu'il s'agit de l'antithèse de la clarté et une licence pour l'arbitraire. L'absence de clarté de ces dispositions a d'ailleurs fait dire à un constitutionnaliste réputé que ces dispositions pourraient être déclarées inconstitutionnelles pour vice d'imprécision constitutionnelle<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Voir Patrice GARANT, «Projet de loi C-20 sur la 'clarté' - Des modifications s'imposent», *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> mars 2000, p. A-7. En commentant le paragraphe 2 (2) du projet de loi, le professeur Garant affirme : «À leur face même, ces critères ne sont pas d'une clarté fulgurante. Ils encadrent une décision majeure. Cette décision affectera inéluctablement la liberté et la sécurité au moins psychologique d'un grand nombre de citoyens. Ne devrait-elle pas être prise en conformité des principes de justice fondamentale selon que le prescrit l'article 7 de la Charte canadienne? Or, un de ces principes, consacré dans de nombreux arrêts de la Cour suprême, stipule que les lois doivent être suffisamment précises: elles ne doivent pas être infectées du 'vice constitutionnel d'imprécision'. Selon la cour, 'c'est un principe de justice fondamentale [ ... ] que les lois ne soient pas trop imprécises' (*Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, 626). Une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Les normes législatives ne doivent pas laisser une large place à l'arbitraire (Morales, [1992] 3 R.C. S. 711, 736). »

Pour justifier l'absence de normes plus objectives, référant à un pourcentage défini de voix validement exprimées ou d'électeur admissibles, les promoteurs du projet de loi C-20 ont souvent fait appel à la notion de majorité «au sens qualitatif» à laquelle la Cour fait référence dans son avis<sup>83</sup>. Toutefois, cette majorité au sens qualitatif, qui réfère au processus référendaire comme l'a si bien expliqué le professeur Henri Brun<sup>84</sup>, ne soustrait pas le législateur à l'exigence de clarté s'il veut confier l'examen de la majorité la majorité par la Chambre des communes. En l'absence de critères quantitatifs, la Chambre des communes peut définir l'importance des voix validement exprimées et du pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au niveau qui lui convient et n'est assujetti à aucune norme objective.

Comme nous l'avons maintes fois argué pendant le débat relatif au projet de loi C-20 et alors que dans son avis du 20 août 1998 la Cour suprême du Canada avait souligné le caractère désuet du droit de désaveu prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*, les compétences confiées à la Chambre des communes pour déterminer la clarté d'une question et d'une majorité référendaires confèrent à celle-ci un nouveau pouvoir de désaveu. Un pouvoir qui peut s'exercer tant en aval qu'en amont du processus référendaire. Ainsi, la Chambre des communes peut désavouer d'abord la question référendaire et en conséquence un acte de l'Assemblée nationale adopté suite à un débat démocratique exigé par le droit québécois. Ensuite, la Chambre des communes peut désavouer le résultat d'une consultation populaire et donc la volonté du peuple québécois lui-même.

Ce pouvoir de désaveu est d'autant plus susceptible d'être exercé que la *Loi sur la clarté* prévoit aussi que la Chambre des communes «tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent»<sup>85</sup>. Ainsi, si l'un ou l'autre de ces institutions ou groupes considère qu'une question ou une majorité n'est pas claire, la Chambre peut trouver un motif pour déterminer, par résolution, que cette clarté fait défaut. Ainsi, les actes de l'Assemblée nationale et du peuple du Québec sont non seulement assujettis à un pouvoir de détermination de la Chambre des communes du Canada, mais également à des avis d'une multitude d'acteurs politiques qui auraient comme conséquence d'amener le gouvernement du Canada à n'engager aucune négociation avec le Québec et susceptibles de porter atteinte à son droit de chercher à réaliser la sécession et de disposer de lui-même.

---

<sup>83</sup> *Renvoi*, § 87. Le passage pertinent se lit comme suit : «Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles. Dans ce contexte, nous parlons de majorité 'claire' au sens qualitatif. »

<sup>84</sup> Voir à ce sujet Henri BRUN, *Avis juridique sur la notion de clarté de la majorité dans le Renvoi sur la sécession du Québec* accessible sur le site [www.daniel.turp.qc.ca](http://www.daniel.turp.qc.ca).

<sup>85</sup> *Loi sur la clarté*, art. 1 (5) et 2 (3).

Cette négation implicite du droit à l'autodétermination du Québec ne pourrait-elle pas également être le résultat de l'application du troisième et dernier article de la *Loi sur la clarté* ? Cet article assujettit l'accession du Québec à la souveraineté à une modification constitutionnelle précédée de négociations sur des matières dont l'énumération laisse entrevoir la possibilité de modifier les frontières du Québec et porter atteinte à l'intégrité territoriale du Québec. L'article 3 de la *Loi sur la clarté* se lit ainsi :

3. (1) Il est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada et que, par conséquent, la sécession d'une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada.

(2) Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances, notamment la répartition de l'actif et du passif, toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités.

Ainsi, comme la Cour suprême du Canada, le gouvernement n'a pas cherché à identifier la procédure de modification constitutionnelle qui serait applicable à l'issue de négociations auxquelles auraient également participé les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada. À l'égard de ces négociations, l'usage du mot notamment permettrait également d'associer, comme ce fut le cas lors des négociations qui conduisirent à l'Accord de Charlottetown, d'autres acteurs politiques aux négociations, qu'il s'agisse des territoires, des représentants des peuples autochtones ou des minorités de langues officielles.

Cela faisant, le gouvernement laisse ouverte la possibilité d'appliquer la procédure générale de modification requérant l'unanimité des provinces et du fédéral ou la procédure spécifique requérant le consentement de sept provinces et du fédéral et s'assure d'une marge lui permettant de s'appuyer sur un nombre minimum des provinces pour empêcher l'adoption d'une modification constitutionnelle portant sécession du Québec. Il permet également à des acteurs politiques qui ne détiennent aucune compétence pour initier une modification de la Constitution et de participer à une telle modification d'exercer, lors de négociations, une influence sur les acteurs investis d'une telle compétence<sup>86</sup>.

En présentant une liste non-exhaustive des matières devant faire l'objet d'une négociation et en mettant l'accent sur celles qui pourraient être perçues comme susceptibles de déstabiliser l'économie québécoise ou de rétrécir l'assiette territoriale un Québec de celui-ci, le projet de loi C-20 n'est-il pas également conçu comme un outil pour prévenir la possibilité d'une réussite de négociations débouchant sur l'élaboration

---

<sup>86</sup> Sur cette question, un analyste politique chevronné démontre le caractère nettement dangereux de cette disposition lorsqu'il écrit : Jean-François LISÉE, *Sortie de secours : Comment échapper au déclin du Québec*, Montréal, Boréal, 2000, pp. 356-358.

par un ministre d'une proposition de modification portant sécession pour le Québec et susceptible de conduire le Québec à la souveraineté et l'indépendance. L'accent mis sur les frontières et le territoire semble être destiné à placer le Québec dans une situation où celui-ci pourrait vouloir ne pas négocier la diminution de son assise territoriale. Sans doute, le gouvernement du Canada pourrait-il dès lors invoquer un manquement du Québec à son obligation de négocier pour refuser la poursuite des négociations et prévenir la reconnaissance du Québec par la communauté internationale.

Cet examen des dispositions de la *Loi sur la clarté* ne peut empêcher de constater que celle-ci semble avoir érigé des obstacles à l'encontre de celles et ceux qui veulent proposer au Québec d'accéder à la souveraineté et l'indépendance et qu'ils semblent avoir ainsi voulu nier le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.

Mais, les architectes de la clarté auraient-ils donné naissance un projet de loi inconstitutionnel. Des arguments fondés sur l'imprécision constitutionnelle de certaines des dispositions de la Loi C-20 ont été formulées par le professeur Garant<sup>87</sup>, alors que constitutionnaliste Henri Brun affirmait quant à lui que le Parlement du Canada n'avait tout simplement pas le pouvoir de «soustraire [...] indirectement le gouvernement fédéral à l'obligation de négocier qu'impose la Constitution»<sup>88</sup>.

Mais n'y aurait-t-il pas un argument d'une portée plus générale et qui est susceptible de remettre en question la constitutionnalité de l'ensemble de la *Loi sur la clarté* ?

N'est-on pas ainsi en présence ici d'une loi dont la matière ne relève ni pouvoir législatif fédéral, ni pouvoir législatif provincial, mais plutôt au pouvoir constituant. Sans doute, le gouvernement du Canada était-il conscient du fait qu'une loi constitutionnelle était le véhicule approprié pour donner effet à l'exigence de la clarté et voir à l'encadrement de l'obligation fédérale de négocier un amendement constitutionnel qui porterait sécession du Québec. Mais, il était tout aussi conscient que l'adoption d'un tel amendement constitutionnel soit régi, soit par la procédure de modification à l'unanimité du fédéral et des provinces et que le Québec pourrait empêcher son adoption, soit par la procédure des sept provinces et du fédéral dont l'utilisation pourrait permettre l'adoption, sur une question qui concerne principalement, voire exclusivement le Québec, d'une loi constitutionnelle sans le consentement du Québec.

---

<sup>87</sup> Voir GARANT, *loc. cit. supra*, note 84 et le texte accompagnant la note.

<sup>88</sup> Voir Henri BRUN, «Le Clarity Act est inconstitutionnel» - Le gouvernement du Québec devrait contester par renvoi la constitutionnalité de la loi», *Le Devoir*, 23 février 2000, p. A-7. Le professeur Brun fait précéder cette affirmation de l'argument suivant : «Du point de vue du droit, l'idée selon laquelle le Clarity Act aurait pour objet d'encadrer le gouvernement fédéral est également irrecevable. La Cour suprême, dans son avis sur la sécession du Québec, se tue à nous dire que la question de la clarté est exclusivement une question politique qui ne relève pas du droit mais des différents acteurs politiques agissant sous l'égide de la communauté internationale. En tentant d'enfermer cette notion de clarté dans un cadre juridique parfaitement abstrait, le Parlement fédéral agit en réalité dans la plus complète inconstitutionnalité».

Le gouvernement fédéral a dès lors préféré faire adopter une loi fédérale et fonder celle-ci sur la compétence fédérale de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement<sup>89</sup>. D'autres ont argué que la législation fédérale ne porte que sur les modalités de participation du Parlement du Canada et du gouvernement du Canada au processus visant à déterminer si une obligation constitutionnelle de négocier doit être mise en œuvre et que cela relève de la compétence exclusive du Parlement de modifier la Constitution du Canada [relativement aux institutions fédérales]. Il était d'autant moins plausible que la question de la sécession et de l'obligation de négocier puisse être régie par une loi fédérale puisque pour exercer une telle compétence il est exigé que l'on pose un jugement à l'égard d'un acte émanant d'une autre assemblée législative : il ne peut s'agir dès lors d'une matière qui ne concerne que les seules modalités internes fédérales de modification de la Constitution du Canada.

Ayant fait découler l'obligation de négocier sur des principes constitutionnels et ayant mis l'accent, comme l'a si bien souligné Alain Pellet<sup>90</sup>, sur les négociations, la Cour suprême du Canada n'a certainement pas voulu créer une nouvelle compétence unilatérale fédérale de modifier la Constitution du Canada en matière de sécession et des arguments sérieux militent en faveur de l'inconstitutionnalité de la *Loi sur la clarté*. législative fédérale et par conséquent la *Loi sur la clarté*.

Le projet de loi C-20 n'a pas laissé indifférent le gouvernement du Québec. Celui-ci crut nécessaire de répliquer au projet de *Loi sur la clarté* par son propre projet de *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*. Après un examen par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du projet de loi n° 99 et des négociations visant à obtenir l'appui de l'ensemble des partis politiques représentés à l'Assemblée à celui-ci, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* fut adoptée 7 décembre 2000 et fut sanctionnée par la lieutenante gouverneure du Québec le 13 décembre 2001. Elle est entrée en vigueur le 28 février 2001.

Qualifiée de véritable charte des droits collectifs<sup>91</sup>, la *Loi sur les droits fondamentaux* du Québec a l'allure d'un chapitre introductif d'une Constitution

---

<sup>89</sup> Voir Peter HOGG, «La loi 'sur la clarté' est conforme au droit constitutionnel - La sécession étant un geste irréversible, la majorité simple ne suffit pas; le gouvernement fédéral pourrait juger de la solidité d'un OUI après le vote», *Le Devoir*, 25 février 2000, p. A-7.

<sup>90</sup> Avis Pellet, *supra*, note 77.

<sup>91</sup> Cette qualification fut utilisée par le Premier ministre Lucien Bouchard à plusieurs reprises et notamment lors du débat sur l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux* le 7 décembre 2000 où il s'exprimait ainsi :

Les différents chapitres de loi édictent, en résumé: que l'État du Québec tient sa légitimité de la volonté de notre peuple; que le français est la langue officielle du Québec; que notre minorité anglophone a des droits inaliénables; que notre territoire est inviolable; que les nations autochtones doivent se développer et qu'il faut favoriser leur épanouissement; et finalement une disposition prévoit qu'aucun autre Parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir. C'est donc plus qu'une simple loi; cela tient *plutôt d'une charte des droits politiques du peuple du Québec*. (les soulignés sont de nous).

nationale<sup>92</sup> et soulève des questions de droit international et de droit constitutionnel d'intérêt<sup>93</sup>. Mais, elle contient à titre principal des dispositions affirmant de façon explicite le droit du peuple québécois à disposer de lui-même. Ainsi, les articles 1 à 3 se veulent la réplique du Québec à la tentative par le Parlement fédéral de nier de façon implicite le droit du Québec à disposer de lui-même et se lisent comme suit :

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

S'inspirant de toute évidence du libellé des articles de projets de loi présentés par les députés Fabien Roy en 1978<sup>94</sup> et Gilbert Paquette en 1985<sup>95</sup>, la *Loi sur les droits fondamentaux* traduit une nette volonté d'affirmer d'abord l'existence même du peuple québécois et de déclarer son droit à disposer de lui-même.

Ainsi, les trois premiers articles commencent par le peuple québécois et cherchent à consacrer un concept auquel il avait été fait référence dans certaines lois québécoises mais est élevé au rang de sujet de droit. Cette affirmation semblait s'imposer devant l'incapacité du Canada de reconnaître l'existence sur le territoire du Québec d'un peuple ou d'une nation, voire d'une société distincte, mais aussi devant le refus de la Cour de trancher la question de l'existence d'un peuple québécois<sup>96</sup>.

L'affirmation de l'existence du peuple québécois permet à la loi de faire celui-ci le titulaire d'un «pouvoir» de disposer de lui-même et fait reposer ce pouvoir, comme le dit son article premier, autant sur le fait que sur le droit. En ce qui concerne le droit, l'article premier affirme d'ailleurs que le peuple québécois est titulaire de «droits» en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. On constate que le langage utilisé est celui de la *Charte des Nations Unies* et que l'on semble faire découler plusieurs droits de ces principes et droits. L'un des droits qui semble

---

<sup>92</sup> Voir à ce sujet Daniel TURP, *La nation bâillonnée*, op. cit. supra, note 78, pp. 151-156. Sur la question d'une constitution pour le Québec, voir aussi J.-Y. MORIN, «Pour une nouvelle constitution du Québec», (1985) 30 *Revue de Droit de McGill* 171 et Daniel TURP, «Des arguments constitutionnels et un projet de Constitution québécoise», dans Michel SARRA-BOURNET (dir.), *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté suivi de Douze essais sur l'avenir du Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 239 et «Révolution tranquille et évolution constitutionnelle : d'échecs et d'hésitations», dans Yves BÉLANGER, Robert COMEAU et Charles MÉTIVIER (dir.), *La révolution tranquille 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, p. 63.

<sup>93</sup> Voir notamment l'article 7 relatif au pouvoir du Québec des compétences du Québec à l'égard des traités internationaux.

<sup>94</sup> *Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple québécois*, Projet loi 194.

<sup>95</sup> *Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple québécois*, Projet de loi 191.

<sup>96</sup> Voir supra, note 27 et le texte l'accompagnant.

découler de cette référence et qui est consacré à l'article 2 de la loi est le «droit inaliénable» de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec». Cette dernière terminologie s'apparente, sans qu'elle soit en tous points semblable, à celle retenue à l'article premier commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* selon lequel les peuples «déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel». Il est précisé par ailleurs que la détermination des modalités d'exercice de ce droit se fait «seul» et «par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre».

Lus ensemble, ces trois articles se veulent d'abord une réponse à la négation implicite du droit du Québec à disposer de lui-même et aux exigences et conditions que semblent vouloir imposer le Canada au Québec pour que celui-ci exerce son droit démocratique de chercher à réaliser la sécession. Ensuite, il s'agit d'une récusation de l'autorité conférée par la *Loi sur la clarté* à la Chambre des communes, ainsi qu'aux autres intervenants politiques énumérés dans la loi et dont on peut constater qu'elle porterait atteinte au droit du Québec de déterminer «seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit».

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* définit par ailleurs l'une des modalités d'exercice de son droit à disposer de lui-même et vient opposer aux critères de détermination de la clarté figurant un critère nettement plus objectif. Ainsi, la règle de majorité absolue est exposée avec clarté (50% + 1) à l'article 4 de la loi qui se lit comme suit :

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote.

Il y a lieu de remarquer également que l'article tient à préciser que ce sont les votes déclarés valides qui sont comptabilisés par les fins de la détermination de la majorité. Cette précision semblait être rendue nécessaire par l'incertitude entretenue par la *Loi sur la clarté* sur cette question.

La *Loi sur les droits fondamentaux* réfère une dernière fois au droit du peuple québécois à disposer de lui-même dans un article 13 qui se lit ainsi :

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

L'importance de cet article ne saurait être passée sous silence puisqu'il constitue une nouvelle récusation de la *Loi sur la clarté* et du droit qu'elle semble avoir conféré à la Chambre des communes et au gouvernement du Canada de limiter la portée du droit de sécession du Québec et de contraindre ainsi la volonté démocratique du peuple québécois à disposer de lui-même.

Cette présentation des dispositions de la *Loi sur les droits fondamentaux* met en lumière le fait que celle-ci est sur une voie de collision avec la *Loi sur la clarté*. Alors que cette dernière définit implicitement les modalités de l'exercice du droit du Québec de choisir son régime politique et son statut juridique, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme que ces modalités sont du seul ressort du Québec.

Cette collision semble si manifeste qu'une requête visant à faire déclarer que les articles 1 à 5 et 13 sont étant «ultra vires, absolutely null and void, and of no force and effect» a été déposée en Cour supérieure du Québec le 19 mai 2002 et est actuellement pendante devant la Cour supérieure du Québec. Dans cette requête, il est demandé au tribunal de déclarer que ces articles «and any other legislative or executive measure purporting to confer authority to establish Quebec as a sovereign State, or otherwise to alter the political regime and legal status as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioner's rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms , and is accordingly unlawful, invalid, and of nor force and effect»<sup>97</sup>.

Le Québec est donc engagé dans un nouveau bras de fer qui pourrait soit consacrer son droit à disposer de lui-même ou au contraire confirmer que le système constitutionnel canadien, qu'il s'agisse de la *Loi sur la clarté* ou de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*, limite, voire annihile le droit de choisir du Québec et assujettit celui-ci à la volonté du reste du Canada. Cette confrontation pourrait avoir des répercussions sur le processus d'accession sur la souveraineté sur lequel nous allons maintenant faire porter nos observations, commentaires et analyses complémentaires.

## **B- Sur le processus d'accession à la souveraineté**

Depuis le dépôt de l'*Étude originale* en 1991, plusieurs processus d'accession à la souveraineté ont été complétés à l'échelle internationale et le Québec a lui-même mis en place un processus d'accession à la souveraineté qui s'est substituée au processus d'accession à la souveraineté qui était envisagée dans la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (A). De même, parmi les mesures relatives à l'accession du Québec à la souveraineté que nous évoquions en 1991, il en est une, celle de l'élaboration d'une Constitution transitoire du Québec, qui mérite selon nous une attention toute particulière (B).

### **1) La mise à jour des processus d'accession à la souveraineté**

Au moment où nous rédigeons l'*Étude originale*, nous avons cherché à décrire les processus d'accession à la souveraineté définis par d'autres peuples et tirer de ceux-ci des enseignements pour le Québec. Cette tâche était rendue difficile en raison du fait que ces processus étaient en cours et n'étaient pas achevés, l'information et la documentation étant au surplus d'un accès difficile. Nous avons décrit cette pratique de façon

---

<sup>97</sup> *Henderson and Equality Party v. A.G. of Québec*, Cour supérieure, no 500-05-065031-013, 9 mai 2001.



schématique dans un *Tableau relatif au processus contemporains d'accession à la souveraineté*<sup>98</sup>.

Nous sommes aujourd'hui en mesure de présenter un tableau nettement plus précis et complet dont les données permettent de formuler des observations et de tirer des conclusions sur les processus contemporains d'accession à la souveraineté. Ainsi, à la lumière des informations contenues dans l'annexe 1 de la présente étude, les processus contemporains d'accession à la souveraineté sont caractérisés par :

1) *le référendum* semble être ainsi l'instrument privilégié pour déterminer la volonté d'un peuple d'accéder à la souveraineté et dans une majorité des processus observés, l'accession à la souveraineté a été précédée par la tenue d'un référendum, dont deux ont d'ailleurs été organisés sous la supervision internationale de l'Organisation des Nations Unies<sup>99</sup>. Nous avons par ailleurs cherché à recueillir des données sur le taux de participation aux consultations populaires ainsi que sur le soutien accordé à l'option de la souveraineté et de l'indépendance. Bien qu'elles soient incomplètes, les données recueillies indiquent que le taux de participation lors des référendums fut très élevé et a oscillé entre 63% (Bosnie-Herzégovine) et 98,5% (Érythrée). Quant au soutien accordé à la souveraineté et à l'indépendance, il a également été très important et a varié entre 73,6% (Lettonie) et 99,3% (Arménie).

La volonté populaire s'est toutefois exprimée, dans certains cas, par l'entremise d'assemblées législatives. Ainsi, plusieurs «soviets suprêmes» des ex-républiques de l'U.R.S.S ont ainsi exprimé la volonté de leurs électeurs de faire accéder leur république à la souveraineté et à l'indépendance sans tenir de référendum, comme cela s'est produit en Azerbaïdjan, en Biélorussie<sup>100</sup>, au Kazakhstan<sup>101</sup>, au Kirghizistan, en Moldavie<sup>102</sup>, en Ouzbékistan et au Tadjikistan<sup>103</sup>. La conclusion d'un accord négocié, sans consultation populaire, semble être également une d'accession à la souveraineté qui ressort de la pratique ayant conduit à l'indépendance de la Slovaquie en 1993<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup> Voir *Étude originale*, p. 679.

<sup>99</sup> Il s'agit des consultations populaires tenues en Érythrée les 23, 24 et 25 avril 1993 et au Timor oriental le 30 septembre 1999.

<sup>100</sup> Il y a toutefois lieu de noter que 83,2 % de la population biélorusse avait choisi le maintien du *statu quo* lors du référendum pan-soviétique du 17 mars 1991.

<sup>101</sup> Comme pour la Biélorussie, une majorité de la population du Kazakhstan décida de poursuivre l'aventure soviétique dans le cadre du référendum tenu à travers l'URSS le 17 mars 1991.

<sup>102</sup> Un référendum consultatif eu lieu néanmoins après l'accession à l'indépendance le 6 mars 1994 afin de déterminer si la Moldavie devait se rattacher à la Roumanie, mais 95,4 % de la population moldave opta pour l'indépendance.

<sup>103</sup> La souveraineté de ces États a été précipitée par les événements d'août 1991 de Moscou et les mouvements nationaux dans les pays baltes. Des proclamations d'indépendance ont été adoptées par les « soviets suprêmes » à la suite du coup d'État avorté de l'Armée rouge des 19 et le 20 août 1991 qui devait conduire à la dissolution de l'URSS.

<sup>104</sup> Des négociations ont débuté en juin 1992 à la suite d'élections parlementaires tenues afin d'élire des représentants aux assemblées tchèque et slovaque. L'échec des négociations mis un terme à l'espoir de sauver l'État tchécoslovaque. Le 17 juillet suivant, le Conseil national slovaque proclama la souveraineté de la Slovaquie. Le processus de dissolution était enclenché. Le 25 novembre 1992, l'Assemblée fédérale de la Tchécoslovaquie adopta une loi constitutionnelle confirmant ainsi sa disparition devant prendre effet

2) *l'adoption de déclarations de souveraineté et de proclamations d'indépendance* caractérise également les processus contemporains et sont le fait d'une assemblée constituante (Érythrée) ou d'un Parlement (républiques baltes et autres républiques soviétiques, républiques yougoslaves ainsi Slovaquie).

Comme nous pouvons par les données colligées au tableau de l'annexe 1, quelques républiques soviétiques, et au premier chef les républiques baltes et les républiques de l'ex-Yougoslavie ont adopté des déclarations de souveraineté avant de proclamer officiellement leur indépendance. Il est difficile de cerner la distinction exacte entre ces déclarations et proclamation, mais il semble que les déclarations se veulent des actes adoptés sous l'impulsion de la volonté populaire et ayant pour but d'établir un rapport de force en vue de négociations futures avec le futur État prédécesseur et affirmant certains droits historiques, linguistiques ou ethniques reconnus ou non au peuple. Quant aux proclamations d'indépendance, elles semblent quant à elles attributives d'indépendance et sont généralement adoptées lorsque le nouvel État exerce un contrôle effectif de son territoire national et ne se trouve plus sous l'autorité du gouvernement central<sup>105</sup>.

3) *l'antériorité du référendum* à la déclaration de souveraineté et de la proclamation de l'indépendance, sauf pour la Lituanie et la Bosnie-Herzégovine où le référendum a suivi la proclamation d'indépendance;

4) *l'existence d'une période de transition*, soit entre la tenue du référendum et l'accession à la souveraineté, soit entre la proclamation d'indépendance et la date choisie d'accession à la souveraineté, dont la longueur dépend des circonstances entourant le processus d'accession à la souveraineté<sup>106</sup> :

a) *Période de transition entre le référendum et l'accession à la souveraineté*

L'accession à la souveraineté s'est réalisée, dans quelques processus, immédiatement ou dans les jours qui ont suivi le vote référendaire. Certains gouvernements ont ainsi profité d'une situation politique favorable à savoir l'inévitable dissolution de l'URSS (Ukraine et Arménie)<sup>107</sup> et de la Yougoslavie (Bosnie-

---

le 31 décembre 1992. Lors de ce processus, diverses ententes ont été conclues entre les nouvelles républiques tchèque et slovaque à la suite de négociations entre les deux gouvernements notamment sur l'armée, la police, l'union douanière.

<sup>105</sup> Le cas particulier de la Biélorussie doit toutefois être soulevé. La proclamation d'indépendance du 25 août 1991 donna force de loi à la déclaration de souveraineté du 27 juillet 1990. Elle fut réitérée dans son contenu.

<sup>106</sup> Les dates d'accession à la souveraineté sont cependant difficiles à établir de façon certaine, puisqu'elles dépendent d'un certain nombre d'actes qui ne coïncident pas nécessairement dans le temps. Mais, il est permis de constater qu'une accession négociée à la souveraineté, comme dans le cas de Singapour, a nécessité une période de transition très courte, alors que les circonstances entourant l'accession des républiques baltes et de la Croatie et de la Slovénie ont entraîné une période de transition plus longue.

<sup>107</sup> Le coup d'État avorté de l'Armée rouge du 19 et 20 août survenu la veille de la signature d'un nouveau Traité d'union grâce à l'acharnement de Boris Yelstin brisa toute possibilité de renouveler le fédéralisme entre Moscou et les républiques soviétiques et devait mena à la dissolution du parti communiste et de

Herzégovine et la République de Macédoine)<sup>108</sup>. Le cas de l'Érythrée est particulier en ce que l'accession rapide suivant le référendum sous l'égide des Nations Unies<sup>109</sup> s'explique par une période préalable de transition entre la libération de l'Érythrée par le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) du joug éthiopien en 1991 et le référendum tenu en mai 1993<sup>110</sup>.

*b) Période de transition entre la proclamation d'indépendance et l'accession à la souveraineté*

La pratique récente des États démontre que la grande majorité des proclamations d'indépendance ont un effet immédiat. Exceptionnellement, certaines proclamations sont conditionnelles à l'avènement de résultats référendaires favorables (Bosnie-Herzégovine<sup>111</sup> et l'Ukraine). Dans le cas de ces deux républiques, une réponse favorable de leur population à la question référendaire a ratifié et donné effet à la proclamation antérieure d'indépendance. Dans d'autres situations, les proclamations d'indépendance préparent la voie à une période de transition d'une durée déterminée ou indéterminée (la Lettonie et Estonie).

Dans certains cas, l'accession à la souveraineté a aussi été retardée afin d'en arriver à des accords avec l'État central et d'éviter toute possibilité de recours à la force armée et ce, même si une proclamation d'indépendance avait été adoptée. Il y a alors eu suspension quant aux effets de la proclamation. En Lituanie, la proclamation du 11 mars 1990 a fait l'objet d'un moratoire le 23 juin de la même année afin d'arriver à un accord avec Moscou qui éventuellement s'avèrerait inutile. Le même raisonnement prévaudra pour la Croatie et la Slovaquie. Les gouvernements croate et slovène ont signé les accords de Brijuni à la demande des Communautés européennes qui offraient leurs bons offices pour tenter de régler le différend qui opposait les deux républiques indépendantes aux autorités fédérales yougoslaves et à la Serbie, suspendant ainsi pour une période de trois mois (7 juillet au 7 octobre 1991) les effets des proclamations d'indépendance. Le 8 octobre 1991, les deux républiques mettaient fin à la période de transition en proclamant valide les proclamations antérieures.

---

l'URSS en décembre de la même année. Les putschistes avaient pour but de mettre fin à toute tentative de réforme constitutionnelle.

<sup>108</sup> La tenue de référendums et l'adoption de proclamations d'indépendance en Croatie et en Slovaquie ont constitué les premières étapes devant mener à la dissolution éventuelle de la Yougoslavie. Par la suite, l'armée fédérale yougoslave lança une offensive militaire contre les deux républiques rebelles à la fin de l'été 1991

<sup>109</sup> L'Organisation des Nations Unies institua la Mission d'observation des Nations-Unies pour vérifier le référendum en Érythrée (UNOVER) par la résolution 47/114 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1992. La question référendaire était la suivante : Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays souverain et indépendant ?

<sup>110</sup> En fait, comme l'affirme un auteur, l'Érythrée bénéficiait d'une indépendance *de facto* dès 1991 et avait même été reconnu par l'Éthiopie. Néanmoins, son indépendance légale n'est survenue que lors de la proclamation d'indépendance le 24 mai 1993.

<sup>111</sup> Avant de reconnaître la Bosnie-Herzégovine, les Communautés européennes et ses États membres par le biais de la Commission d'arbitrage (Commission Badinter) avaient posé comme préalable la tenue d'un référendum. Le 15 janvier 1992, la Croatie et la Slovaquie ont, quant à elles, été reconnues sous les pressions diplomatiques de la République fédérale d'Allemagne.

5) *la première reconnaissance internationale*, qui survient le jour même ou peu après la date effective d'accession à la souveraineté, qui précède toujours l'admission aux Nations Unies et qui est le fait d'États différents, bien que l'on constate que l'Islande s'est avéré, dans plusieurs cas, le pays qui fut le premier à reconnaître plusieurs États nés de la dissolution de l'ex-URSS et de l'Ex-Yougoslavie.

6) *l'admission à l'Organisation des Nations Unies*, qui survient généralement dans les mois qui suivent (période maximale de 6 à 7 mois<sup>112</sup>) l'accession à la souveraineté<sup>113</sup>, à l'exception de la République de Macédoine<sup>114</sup> qui fut admis plus d'un an après son accession à la souveraineté pour des considérations politiques;

7) *l'adoption d'une Constitution* dans les mois et les années qui suivent généralement l'accession à l'indépendance et l'admission à l'ONU par un parlement ou une assemblée législative ou par référendum populaire (Arménie, Azerbaïdjan et le Kazakhstan), à l'exception de la Lettonie<sup>115</sup>, de la Slovaquie, de la Croatie<sup>116</sup> et de l'Érythrée<sup>117</sup> qui ont adopté une constitution avant leur accession à la souveraineté;

Il faut retenir de la pratique récente des États que le processus d'accession à la souveraineté tient compte des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination. Ces circonstances peuvent évoluer en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État englobant ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale à la revendication de souveraineté.

Des tendances générales tendent toutefois à se dégager. Ainsi, rares ont été les instances où les peuples n'ont pas fait appel directement au peuple et n'ont pas cherché à obtenir de celui-ci un consentement à l'accession à la souveraineté et à l'indépendance.

---

<sup>112</sup> [Les accessions très rapides de l'Érythrée \(4 jours\) et de la Namibie \(un peu plus d'un mois\) à compter de la date de leur accession à l'indépendance. Rappelons que les processus d'accession des deux pays africains ont été réalisés sous la supervision de l'Organisation des Nations Unies.](#)

<sup>113</sup> Pour des raisons historiques, l'Ukraine et la Biélorussie sont membres originaires des Nations Unies et y ont été ainsi admis le 24 octobre 1945.

<sup>114</sup> [L'admission de la République de Macédoine à l'ONU a été retardée en raison de la controverse entourant la dénomination du nouveau pays. Les États membres des Communautés européennes ont refusé de reconnaître la Macédoine en raison des pressions exercées à ce sujet par la Grèce, la reconnaissance par devenant conditionnelle au changement de dénomination du pays. La Grèce ne pouvait admettre l'utilisation de « Macédoine » qui selon ses diplomates constitue une appropriation de l'héritage historique et culturel de toute une région non représentée par la population et le territoire de l'ex-république yougoslave. L'Organisation des Nations Unies admit quant à elle la Macédoine le 8 avril 1993 sous le nom provisoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine.](#)

<sup>115</sup> [Au moment de leur accession, la Constitution du 15 février 1922 a été réintroduit dans le système constitutionnel de la Lettonie.](#) Par amendement, on y a enchâssé des droits fondamentaux en adoptant [la loi constitutionnelle de 1991.](#)

<sup>116</sup> La Constitution de la Croatie fut [adoptée le 22 décembre 1990](#), mais ne fut [promulguée qu'au mois d'août 1992.](#)

<sup>117</sup> [Une constitution de transition a été adoptée le 19 mai 1993 par l'assemblée constituante d'Érythrée cinq jours avant l'accession à l'indépendance. Quatre ans plus tard, soit le 23 mai 1997, l'Érythrée se dota d'une constitution définitive.](#)

Ainsi, le référendum a-t-il été l'outil privilégié pour obtenir un tel consentement et celui-ci a été très généralement organisé avant que le gouvernement ou le Parlement n'adopte une déclaration de souveraineté ou une proclamation d'indépendance. En revanche, la pratique des États ne s'est pas avérée uniforme lorsqu'il s'est agi de traduire formellement ce consentement et d'adopter des déclarations et des proclamations pour concrétiser la volonté du peuple de se doter d'un statut d'État souverain. Ainsi, si la majorité des États ont adopté à la fois, et en deux temps distincts, une déclaration de souveraineté et une proclamation d'indépendance et ont semblé réserver, d'autres se sont contentés d'une seule déclaration de souveraineté, sans proclamer ultérieurement l'indépendance. Certains États ont prévu une période de transition

Le processus québécois qui était envisagé dans la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* s'inspirait des processus dont certains peuples faisaient l'expérience au début des années 1990. Ainsi, l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipulait qu'un référendum sur la souveraineté serait tenu et que la souveraineté prendra effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoyait ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, sans toutefois faire allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté ou à une proclamation d'indépendance. Il n'était pas non plus question de demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies ou d'adoption d'une Constitution.

En revanche, le processus qui allait résulter de la consultation engagée par le gouvernement du Québec en 1994 et de l'Accord du 12 juin 1995 conclu entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec, semble avoir incorporé plusieurs autres éléments des processus d'accession à la souveraineté susmentionnés. Ainsi, le *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* contenait lui-même, sous la forme d'un préambule, une déclaration de souveraineté, et les articles 1<sup>er</sup> et 2 de ce projet de loi prévoyaient que cette déclaration se ferait par une proclamation de l'Assemblée nationale prenant effet à une date fixée également une proclamation de l'Assemblée nationale. Cette proclamation aurait dû être précédée, selon l'article 2 de ce projet, d'une offre formelle de partenariat économique et politique avec le Canada. Puisque les négociations relatives à la conclusion du traité de partenariat ne devaient pas dépasser le 30 octobre 1996, l'article 26 consacrait ainsi l'existence d'une période de transition d'une année, qui pouvait toutefois être abrégée ou prolongée puisque la même disposition stipulait que l'Assemblée nationale pouvait en décider autrement. Pour plus de certitude, l'article du projet ajoutait que «[l]a proclamation de la souveraineté p[ouvai]t être faite dès que le traité de partenariat aura[it] été approuvé par l'Assemblée nationale ou dès que cette dernière aura[it] constaté, après avoir demandé l'avis du comité d'orientation et de surveillance des négociations, que celles-ci sont infructueuses». Le *Projet de loi n° 1* abordait également à son article 16 une disposition relative à l'admission à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres institutions internationales, alors que ses articles 6 à 9 de même que l'article 16 contenaient des prescriptions relativement détaillées sur le contenu et le processus d'adoption d'une nouvelle Constitution et d'une Constitution transitoire pour le Québec.

## 2) Une Loi fondamentale et une Constitution transitoire pour le Québec

Dans l'*Étude originale*, plusieurs suggestions étaient faites au sujet des mesures devant être prises durant la période de transition. Pour les négociations qui suivraient un référendum victorieux, il était suggéré de constituer une équipe de négociation composée de représentants gouvernementaux, d'universitaires et de représentants des milieux professionnels intéressés par les négociations, mais d'associer également le Parlement du Québec à ces négociations en instituant une commission parlementaire spéciale d'examen des négociations. Ces mesures demeurent valides et semblaient avoir été retenues par les auteurs de l'Accord du 12 juin 1995, incorporé ultérieurement à l'article 4 du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*. Cet article prévoyait ainsi l'institution d'un «comité d'orientation et de surveillance des négociations relatives au traité de partenariat, formé de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement conformément à l'entente tripartite. » L'article 3 de ce projet de loi stipulait de même que le Traité de partenariat devait, «avant d'être ratifié, être approuvé par l'Assemblée nationale» et réservait dès lors une place à l'Assemblée nationale dans le processus visant à conclure un traité dont la conclusion était intimement liée à la proclamation de la souveraineté par cette même Assemblée nationale.

Des mesures particulières proposées à l'égard des États-Unis, de la France et des États de la Francophonie, du Royaume-Uni et des autres États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux membres permanents du Conseil de sécurité conservent toute leur pertinence également. Il en va de même pour les démarches faites auprès des institutions internationales, bien qu'il faille aujourd'hui l'importance qui devrait être accordée à l'admission à l'Organisation mondiale du commerce qui s'est substitué, en 1994 à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), de même qu'à la participation d'un Québec souverain aux négociations visant à instituer une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

Alors que l'élaboration d'une Constitution du Québec ne semblait pas revêtir un caractère d'urgence au moment de l'*Étude originale*, je crois aujourd'hui que l'élaboration d'une telle Constitution s'impose, d'autant qu'avec l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, l'Assemblée nationale a doté le Québec d'un projet inachevé de Loi fondamentale qui mérite aujourd'hui d'être achevé. Je crois ainsi que le gouvernement du Québec devrait initier un processus d'élaboration d'une *Loi fondamentale* et faire fonds sur les lois fondamentales auxquelles il est fait allusion dans la Loi sur les droits fondamentaux elle-même. Cette *Loi fondamentale* serait appelée à se transformer en *Constitution transitoire* au moment d'une déclaration de souveraineté et prévoir elle-même le processus d'élaboration d'une constitution définitive pour le Québec

M'inspirant du projet de Constitution du Québec que j'avais formulé en 1995<sup>118</sup>, j'ai rédigé un nouveau projet de *Loi fondamentale du Québec* qui pourrait être utile aux

---

<sup>118</sup> Voir Daniel TURP, « Des arguments constitutionnels et un projet de Constitution québécoise », dans Michel SARRA-BOURNET (dir.), *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté suivi de Douze essais sur l'avenir du Québec*, Montréal, Fides, 1995, pp. 239-284.

personnes et institutions appelées à élaborer un tel document. Elle contient des dispositions générales sur la nation québécoise, l'État, le territoire, les symboles, les institutions et les relations internationales du Québec, de même qu'elle comprend une *Charte québécoise des droits fondamentaux*. Pour l'essentiel, elle codifie les lois fondamentales existantes, mais elle contient quelques innovations, et notamment la création d'une chambre constitutionnelle de la Cour du Québec et l'effet direct des règles du droit international en droit interne québécois.

En m'inspirant des articles 6 à 9 et 14 du *Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec* relatives à une nouvelle Constitution et à une Constitution transitoire, j'ai également inséré dans ce projet de *Loi fondamentale du Québec* un titre VII dont les articles 44 et 45 stipulent que celle-ci se transmute, au lendemain d'une déclaration de souveraineté par l'Assemblée nationale, en une Constitution transitoire s'appliquant à ce titre jusqu'à son remplacement par une Constitution élaborée par une commission constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec et approuvée par la nation québécoise.

### III- CONCLUSIONS NOUVELLES

Si le Québec a défini deux des processus de détermination de son avenir politique et constitutionnel dans les dernières dix années et la nation québécoise a été appelée à statuer, par la voie référendaire, à deux reprises sur cet avenir, le Québec et sa nation ne doivent pas faire l'économie d'un débat sur cet avenir.

Ainsi, pendant que les nations d'Europe entreprennent une réflexion sur leur avenir et qu'une Convention sur l'avenir de l'Europe débute des travaux dont la finalité pourrait être l'adoption d'une Constitution pour l'Union européenne, je proposerais quant à moi que le Québec initie un processus analogue et élabore une *Loi fondamentale du Québec* dont je présente les possibles tenants et aboutissants dans la présente étude.

C'est dans une telle *Loi fondamentale* que pourrait être réaffirmé, avec solennité et fermeté, le droit à l'autodétermination du Québec que les gouvernement et Parlement du Canada pourraient vouloir neutraliser en faisant appel à la *Loi sur la clarté*. Cette loi fédérale est incompatible avec le droit du Québec à disposer de lui-même et une *Loi fondamentale du Québec* serait le véhicule approprié pour clairement donner primauté au droit collectif fondamental de la nation québécoise de décider de son propre avenir.

Le processus visant à doter le Québec d'une loi fondamentale pourrait également être à l'origine d'un exercice visant à déterminer si le Québec doit se limiter au cadre constitutionnel canadien et n'enchaîner dans sa propre *Loi fondamentale* que des dispositions de ses lois actuelles. Un tel exercice pourrait illustrer l'impérieuse nécessité de dépasser ce cadre de façon à pouvoir entreprendre une réforme plus importante de ses institutions et déclencher un processus d'accession à la souveraineté que les expériences étrangères, mieux documentés dans la présente étude, pourraient à nouveau inspirer.

## BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

### I- DOCUMENTS, RAPPORTS ET ÉTUDES PARLEMENTAIRES

*Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, c. 34

*Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec*, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (déposé le 6 décembre 1994)

*Projet de loi n° 1 sur l'avenir du Québec*, Assemblée nationale du Québec, Première session, Trente-cinquième législature (adopté en première lecture le 7 septembre 1995)

*Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 2000, c. 26

*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, L.Q. 2000, c. 46

COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, Québec, mars 1991, pp. 58-60

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport*, Québec, 1992, pp. 66-71

COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, 1995

FRANCK, T. *et al.*, «L'intégrité territoriale du Québec», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs du Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 377-461

SCOTT, S.A., « Autodétermination, sécession, division, légalité : observations », dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs d'un Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 463-474

TURP, D., «Exposé-réponse (Processus d'accession du Québec à la souveraineté)», dans COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Les attributs du Québec souverain*, Exposés et études, volume 1, Québec, 1992, pp. 655-686



WOEHLING, J., «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, volume 2, Québec, 1991, pp. 1-110.

## II- DOCTRINE

### A- Monographies et ouvrages collectifs

BAYESFKY, A., *Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, 512 p.

BROSSARD, J., *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec : conditions et modalités politico-juridiques*, 2<sup>e</sup> éd. avec mise à jour de D. TURP (supplément), Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1995, 853 p.

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, 1403 p.;

DRACHE, D, and R. PERRIN (ed.), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, James Lorimer and Company, 1992;

DUPLÉ, N., *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2000, 545 p.;

HOGG, P., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 2 vol. (looseleaf edition);

MCFARLANE, N., *Sovereignty and Stability : The Domestic and Regional Security Implications of Québec Separation,- An Occasional Paper from the Dickey Center*, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, 1997.

MORIN, J.-Y. et WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec : du régime français à nos jours*, 2<sup>e</sup> éd., tome 1, Montréal, Les Éditions Thémis, 1994, 656 p.;

NEWMAN, W.J., *The Quebec Secession Reference : The Rule of Law and the Position of the Attorney General of Canada*, Toronto, University York, 1999, 99 p.

SCHEIDERMAN, D. (ed.), *The Quebec Decision : Perspective on the Supreme Court Ruling on Secession*, Toronto, James Lorimer & Compagny Ltd., 1999, 167 p.

TREMBLAY, A., *Droit constitutionnel- Principes*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2000, 557 p.;

TURP, D., *L'Avant-projet de loi sur la souveraineté : texte annoté*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1995, 249 p.

TURP, D., *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose : Essays on Québec's Right to Self-Determination*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001, 996 p.;

WILLIAMS, S.A., *International Legal Aspects of Secession by Québec*, Background Studies of the York University Constitutional Reform Project n° 3, North York, York University, Centre for Public Law and Public Policy, 1992 ;

YOUNG, R.A., *The Secession of Québec and the Future of Canada*, Montreal and Toronto, McGill-Queen's University Press, 1995

### **B- Mémoires et thèses**

MALKIN, A., *Legitimate constitutional change and the debate on Quebec Secession*, thesis (LL.M.), Toronto, University of Toronto, 1998

TURP, D., *Federal States and the Right of Secessionist Self-determination*, Diploma in International Law Thesis, Cambridge University, 1981, 146 p.;

TURP, D., *Le droit de sécession en droit international public et son application au cas du Québec*. Mémoire de maîtrise en droit, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1979, 339 p.

### **C- Articles de périodiques et d'ouvrages collectifs**

BEAUCHAMP, C., « De l'existence d'une convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination », (1992) 6 *Revue juridique des étudiants de l'Université Laval* 56-67

BINETTE, A., « Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et du peuple québécois », (1993) *Conseil canadien de droit International* 2-9 ;

BINETTE, A., « Le droit des peuples, l'autodétermination dans le contexte canadien », (1996) 34 *Annuaire canadien de droit international* 215-231

CANUEL, E.T., « Nationalism, self-determination, and nationalist movements: exploring the Palestinian and Quebec drives for independence », (1997) 20 *Boston College International and Comparative Law Review* 85-122

CHOUDURY, S. et R. HOWSE, « Constitutional Theory and the *Quebec Secession Reference* », (2000) 13 *C.J.L.J.* [Canadian Journal of Law and Jurisprudence] 143-169;

CRAVEN, G., « Of Federalism, Secession, Canada and Quebec », (1991) 14 *Dalhousie Law Journal* 231-65

- DESROSIERS, N., «From Québec Veto to Québec Secession: The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes», (2000) 13 C.J.L.J. [Canadian Journal of Law and Jurisprudence] 171-183;
- FINKELSTEIN, N., G. VEGH, and C. JOLY, «Does Quebec Have a Right to Secede at International Law? », (1995) 74 *Canadian Bar Review* 225-60
- GAUDREAULT-DESBIENS, J.-F., « The Quebec Secession Reference ((1998) 2 S.C.R. 217) and the judicial arbitration of conflicting narratives about law, democracy, and identity», (1999) 23 *Vermont Law Review* 793-843
- HOWSE, R. and A. MALKIN, « Canadians are a sovereign people: how the Supreme Court should approach the Reference on Quebec Secession (Supreme Court of Canada, File No. 25506) », (1997) 76 *Canadian Bar Review* 186-227
- LACHAPELLE, G., «La Reconstitution de l'État québécois au lendemain de l'indépendance: l'exercice légitime de la sécession dans un état démocratique », (1997) 8 *Revue nationale de droit constitutionnel* 3-18
- LALONDE, S., « Quebec Secession: Quebec and the principle of effectiveness », (1997) 76 *Canadian Bar Review* 258-261;
- LEROUX, T., «Les frontières terrestres d'un Québec souverain à la lumière du droit international contemporain», (1994-95) 25 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 239-285;
- MACMILLAN, K., « Secession Perspectives and the Independence of Quebec, (1999) 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* 333-65;
- MAKOVKA, A., «Les limites territoriales et maritimes d'un Québec souverain», (1993-1994) 8 *Revue québécoise de droit international* 209-323;
- MARCHILDON, G. and E. MAXWELL, «Quebec's Right of Secession under Canadian and International Law », (1992) 32 *Virginia Journal of International Law* 583-623
- MASSA, S., « Secession by mutual assent: a comparative analysis of the dissolution of Czechoslovakia and the separatist movement in Canada », (1995) 14 *Wisconsin International Law Journal* 183-222
- MILLER, B., « Québec's accession to sovereignty and its impact on First Nations », (1994) 43 *U.N.B. L.J.* 261-266
- MONAHAN, P.J., « The Law and Politics of Quebec Secession », (1995) 33 *Osgoode Hall Law Journal* 1-33

- MONAHAN, P., «The Public Policy Role of the Supreme Court of Canada in the Secession Reference», (1999) 11 *National Journal of Constitutional Law* 65
- MORRIS, G.L., « Québec and Sovereignty: The Interface between Constitutional and International Law » , in *The Constitution and the Future of Canada*, Toronto, Richard de Boo, 1978, pp. 47-64
- MORTON, D., « Reflections on the Breakup of Canada, Conflict and Self-Determination », in MCCALLUM, J., *Tangled Web: Legal Aspects of Deconfederation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992, pp. 89-98
- OLIVER, P., «Canada's Two Solitudes : Constitutional and International Law in Reference Re Secession of Québec», (1999) 6.1 *International Journal on Minority and Group Rights* 65
- PINARD, M., « The Dramatic Re-Emergence of the Quebec Independence Movement », (1992) 45 *Journal of International Affairs* 471-97
- RABY, J., «Quebec: Trendsetter for a Depolarized World? » , (1992) 33 *Harvard International Law Journal* 441-57
- RAYFUSE, R., « Reference re Secession of Quebec ((1998) 2 S.C.R. 217) from Canada: breaking up is hard to do », (1998) 21 *University of New South Wales Law Journal* 834-44
- RYDER, B., « A Court in need and a friend indeed: an analysis of the arguments of the amicus curiae in the Quebec Secession Reference », (1998) 10 *Constitutional Forum* 9-13
- SHEPPARD, C.-A., « The Cree intervention in the Canadian Supreme Court Reference on Quebec Secession ((1998) 2 S.C.R. 217): a subjective assessment », (1999) 23 *Vermont Law Review* 845-59
- TREMBLAY, G., «La procédure implicite de modification de la Constitution du Canada pour le cas de la sécession du Québec», (1998) 58 *R. du B.* 423
- TURP, D., « Le droit de faire sécession: l'expression du principe démocratique », in GAGNON, A.-G. et F. ROCHER (ed.), *Répliques aux détracteurs de la souveraineté du Québec*, Montreal, VLB, 1992, pp. 40-59
- TURP, D., « Québec's Democratic Right to Self-Determination: A Critical and Legal Reflection », in *Tangled Web: Legal Aspects of Deconfederation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992, pp. 99-124

- TURP, D., «Les incidences internationales de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada sur la souveraineté du Québec», *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, numéro 4, avril 1999, pp. 93-98
- TURP, D., «The Recognition of Québec's Right of Self-Determination and its exercise within a novel Body Politic», dans D. CLARK et R. WILLIAMSON (dir.), *Self-Determination : International Perspectives*, New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 277-283
- TURP, D., «International Recognition in the Supreme Court of Canada's Québec Reference», (1998) *35 Annuaire canadien de droit international* 335-346
- TURP, D., « Globalizing Sovereignty- The Issue of International Recognition in the Supreme Court of Canada's Reference on Quebec Sovereignty » *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 83-85, 97-98
- TURP, D., « Self-Determination and Democracy : Canada's *Clarity Act* and Québec's *Fundamental Rights Bill* in Collision», in Y.N. KLY and D. KLY (eds), *In Pursuit of the Right of Self-Determination : Collected Papers & Proceedings of the First International Conference on the Right of Self-Determination & the United Nations*, Geneva, Clarity Press, 2001, pp. 74-90
- TURP, D., «Le droit du Québec à l'autodétermination et à l'indépendance : la *Loi sur la clarté* du Canada et la *Loi sur les droits fondamentaux* du Québec en collision», dans M.-F. LABOUZ (dir.), *Intégrations et identités nord-américaines vues de Montréal*, Bruxelles, Bruylant, 2001 (*sous presse*)
- TURP, D., «Québec's Right to Secessionist Self-Determination: the Colliding Paths of Canada's *Clarity Act* and Québec's *Fundamental Rights Act*, (*in print*)
- TURPEL, M.E., «Oui the People ? Conflicting Visions of Self-Determination in Quebec », in HODGINS, B. W. and K.A. CANNON (ed.), *On the Land : Confronting Challenges to Aboriginal Self-Determination in Northern Quebec and Labrador*, Toronto, Betelgeuse Books, 1995, pp. 43-91
- WEBBER, J., «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law », (1997) *42 McGill Law Journal* 281-318
- WHITE, C., « Reference re Secession of Quebec ((1998) 2 S.C.R. 217): Secession by Quebec is a Nearly Impossible Task », (1999) *19 New York Law School Journal of International and Comparative Law* 323-45
- WILTANGER, E.-L., « Sound the trumpets! Quebec is shouting, "Victory!" Despite the Canadian Supreme Court's denial of Unilateral Secession », (1999) *17 Dickinson Journal of International Law* 505-29

WOEHLING, J., « Les aspects juridiques d'une éventuelle sécession du Québec », (1995) 74 *Revue du Barreau canadien* 293-329

WOEHLING, J., «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec», (1999) 37 *R.F.D.C.*[Revue française de droit constitutionnel] 3-27

WRIGHT, S., « The Individual in International Human Rights: Québec, Canada and the Nation-state », (1966) 59 *Saskatchewan Law Review* 437-469

### III- Articles de journaux et de magazines

AVRIL, P., «La difficile 'juridicisation' des questions politiques», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 41 et 44

BRUN, H., «Le renvoi à la Cour suprême sur l'accession du Québec à la souveraineté - Une bien drôle de justice- L'idée même de porter devant les tribunaux la question de l'accession du Québec à la souveraineté n'a de sens qu'en tant que nouvelle stratégie référendaire, *Le Devoir*, 12 février 1998, p. A-7

BRUN, H., «Le renvoi sur l'accession du Québec : une drôle de justice», *L'Action nationale*, vol. LXXXVIII, numéro 6, juin 1998, pp. 7-10;

BRUN, H., «Le jugement de la Cour suprême sur la sécession du Québec- Stéphane Dion a perdu sa cause», *L'Action nationale*, vol. LXXXVIII, décembre 1998, pp. 54-64.

BRUN, H., «Le Clarity Act est inconstitutionnel' - Le gouvernement du Québec devrait contester par renvoi la constitutionnalité de la loi», *Le Devoir*, 23 février 2000, p. A-7;

CAIRNS, A., «The Quebec Secession Reference : the Constitutional Obligation to Negotiate», (1998) 10.1 *Forum constitutionnel* 6-9;

CORTEN, O., «Vers un droit international public canadien», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 39 et 43;

DE BRUYKER, P., «Réponse paradoxale pour une question absurde», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 40 et 43;

DRACHE, D., «Ottawa's Legal Offensive : an Easy Win», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 92-93;

DUFOUR, G. et A. MORIN, « Le Renvoi relatif à la sécession du Québec : critique du traitement que fait la Cour suprême du droit international », (1999) 12.2 *R.Q.D.I.* 175-195;

- ÉMÉRI, C., «L'arroseur arrosé», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 38 et 43;
- GARANT, P., «Un an après l'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec- L'élément de plus novateur de l'arrêt : L'obligation de négocier- Mais la Cour a-t-elle sous-estimé ou feint d'ignorer la complexité du processus de négociation qu'elle recommande ?», *Le Devoir*, 20 août 1998, p. A-9;
- GIBSON, G., «A Court for all Seasons», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 23 and 35;
- GRESCHNER, D., «The Quebec Secession Reference : Goodbye to Part V ?», (1998) *10.1 Forum constitutionnel* 19-25;
- GRESCHNER, D., «What can small Provinces do», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 24 and 37;
- HAMON, F., «Le potentiel démocratique des référendums», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 42 et 44;
- HOGG, P., «The effect of a Referendum on Québec Sovereignty», *Canada Watch*, Volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 89-90, 92 et 98;
- HOGG, P., «The Duty to Negotiate», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 1 and 33-35;
- HOGG, P., «La loi 'sur la clarté' est conforme au droit constitutionnel - La sécession étant un geste irréversible, la majorité simple ne suffit pas; le gouvernement fédéral pourrait juger de la solidité d'un OUI après le vote», *Le Devoir*, 25 février 2000, p. A-7;
- JOFFE, P., «Quebec Secession : Scrutiny of Legal Aspects is Critical», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 106-107;
- JOFFE, P., «Quebec's Sovereignty Project and Aboriginal Rights», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, p. 6-7 et 13;
- LAFORÉST, G., «The Judiciary Committee of the Privy Council», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 10 and 15;
- LAJOIE, A., «The Double and Inextricable Role of the Supreme Court of Canada», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 14-15;
- LECLAIR, J., « A Ruling in Search of a Nation», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 22 and 36;

- MACKAY, W., «Stéphane Dion : Bearer of the National Unity Torch or Another Candle in the Wind», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 89, 90 and 94-95;
- MCROBERTS, K., «In the Best Canadian Tradition», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 11-13;
- MCWHINNEY, W., «La Cour suprême et la sécession», *Le Devoir*, 7 novembre 1996, p. A-6;
- MENDES, E. and C. ETTINGHAUSEN, «Democracy, Legitimacy, and Secession : The Québec Question and the Canadian Dilemma», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 100-102 and 108;
- MANDEL, M., «Salamonic or Mulronic», Volume 7, Numbers 4-5, pp. 87 and 97;
- MONAHAN, P., «Doing the Rules : an Assessment of the Federal Clarity Act in light of the the Quebec Secession Reference», (2000) 135 *C.D. Howe Institute Commentary* 3;
- MONAHAN, P. and M. BRYANT, «Planning for Plan B», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 104-112;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Trois habiles traquenards : Les trois questions posées à la Cour suprême sont en réalité autant de pièges qui l'entraînent dans un entonnoir dont elle aura grand-peine à s'extirper», *Le Devoir*, 5 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Comment Ottawa peut contourner le droit international», *Le Devoir*, 6 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- La Cour, prisonnière de la 'légalité'», *Le Devoir*, 7 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada- Trois techniques pour sortir de l'impasse- Les trois questions posées à la Cour suprême sont en réalité autant de pièges qui l'entraînent dans un entonnoir dont elle aura grand-peine à s'extirper », *Le Devoir*, 8 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «La sécession du Québec et la Cour suprême du Canada - Deux légitimités s'affrontent- Coïncée entre deux exigences de légitimité opposées, la Cour suprême saura-t-elle s'élever au niveau voulu pour surmonter son atavisme anglo-canadien? », *Le Devoir*, 9 janvier 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «L'avis de la Cour suprême- Une sécession légitime et réalisable...en théorie- Dans un premier temps, les juges ont défini certains standards de



- comportement d'une manière qui ne peut nuire au Québec, compte tenu de sa volonté persistante de négocier», *Le Devoir*, 31 août 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «L'avis de la Cour suprême- Une souveraineté systématiquement entravée en pratique- Le bon sens invite à ne pas créer d'obstacles infranchissables pour les démocrates québécois. C'est pourtant, malheureusement, ce à quoi les juges fédéraux ont ouvert la porte», *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> septembre 1998, p. A-7;
- MORIN, J.-Y., «A Balanced Judgment», *Canada Watch*, January-February 1999, Volume 7, numbers 1-2, pp. 3 and 5;
- NEWMAN, W., «Le Renvoi relatif à la sécession du Québec : la primauté du droit et la position du Procureur général du Canada», *Canada Watch*, September-October 1999, Volume 7, Numbers 4-5, pp. 81-82 et 108-109;
- NORMEY, R., «Last Tango in Ottawa- The Quebec Secession Reference Offers Lessons to English Canada», *Law Now*, April/May 1999, pp. 15-18;
- ROBERTSON, G., «Contingency Legislation for a Quebec Referendum», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 93-95;
- TURP, D., «Foreign Affairs, National Unity and Sovereignty», *Canada Watch*, Volume 5, number 6, pp. 89, 93 and 107;
- TURP, D., «Une question claire peut inclure le partenariat- L'obsession sécessionniste de Stéphane Dion fait qu'il ne peut envisager aucun rapport du Québec avec le Canada qui ne soit pas fédéral, dans le sens le plus traditionnel du terme», *Le Devoir*, 20 août 1999, p. A-7;
- TURP, D., «Projet de loi C-20 - Ottawa réhabilite son pouvoir de désavouer un acte de l'Assemblée nationale», *Le Devoir*, 29 janvier 2000, p. A-7;
- WOEHLING, J., «Ground Rules for the next Referendum on Québec's Sovereignty», *Canada Watch*, volume 4, Number 5 & 6, August 1996, pp. 90 et 95-97;
- WOEHLING, J., «The Quebec Secession Reference : Pitfalls ahead for the Federal Government», *Canada Watch*, volume 5, Number 6, October 1997, pp. 96-97 et 108;
- WOEHLING, J., « The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession- Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles », dans H. MELLON et M. WESTMACOTT, *Political Dispute and Judicial Review : Assessing the Work of the Supreme Court of Canada*, Toronto, Nelson, 83-101;
- WOEHLING, J., «Unexpected Consequences of Constitutional First Principles», *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, pp. 18-19;

YOUNG, R. A., «A Most Politic Judgement», *Canada Watch*, September-October 1999, volume 7, numbers 4-5, p. 14;

WOEHLING, J., «La Cour suprême a-t-elle voulu se 'racheter' pour son attitude de 1982», *La Presse*, 10 septembre 1998, p. B-3.

## ANNEXE 1

*Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté*

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)	Parti cipa- tion (%)	Vote Favo- rable (%)	DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)	DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)	DATE D'ADMISSION À L'ONU	DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION
Géorgie (URSS)	31 mars 1991 (R)	95	93	9 avril 1991 (PI) <sup>1</sup>	9 avril 1991		31 juillet 1992	24 août 1995
Estonie (URSS)	3 mars 1991 (R) <sup>2</sup>		77,8	16 novembre 1988 (DS) 2 février 1990 (PI) 30 mars 1990 (PI) <sup>3</sup> 20 août 1991 (PI)	20 août 1991	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	3 juillet 1992
Lettonie (URSS)	3 mars 1991 (R) <sup>4</sup>	87,57	73,7	28 juillet 1989 (DS) 4 mai 1990 (PI) <sup>5</sup> 20 août 1991 (PI) <sup>6</sup>	20 août 1991	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	15 février 1922
Lituanie (URSS)	9 février 1991 (R) <sup>7</sup>	84,7	90,2	18 mai 1989 (DS) 11 mars 1990 (PI)	20 août 1991 <sup>8</sup>	22 août 1991 (Islande)	17 septembre 1991	25 octobre 1992
Biélorussie (URSS)	24 mars 1990 (É)			27 juillet 1990 (DS) <sup>9</sup> 25 août 1991 (PI) <sup>10</sup>	25 août 1991		24 octobre 1945	30 mars 1994

<sup>1</sup> Déclarant la restauration de l'indépendance de la Géorgie.

<sup>2</sup> La question référendaire était ainsi libellée : Do you want restoration of the independence of the Republic of Estonia ?

<sup>3</sup> Cette proclamation était relative à une période de transition précédant l'avènement de l'indépendance.

<sup>4</sup> La question référendaire était ainsi libellée [Traduction anglaise] : Are you for a democratic and independent Republic of Latvia ?

<sup>5</sup> Cette proclamation prévoyait une période de transition avant l'accession à la souveraineté et déclarait l'annexion de l'URSS illégale.

<sup>6</sup> Cette proclamation amendait celle du 4 mai 1990.

<sup>7</sup> La question référendaire était ainsi libellée [Traduction anglaise] : Do you favor [the idea] that the Lithuanian State should be an independent democratic republic ?

<sup>8</sup> La date d'accession de la Lituanie ne peut être déterminée avec exactitude puisque la Lituanie, contrairement aux autres républiques baltes, n'a pas proclamé à nouveau son indépendance à la suite du putsch raté du 19 août 1991 à Moscou. Elle avait proclamé son indépendance le 11 mars 1990. Dans les faits, c'est uniquement à la date du 20 août 1991 que la Lituanie a pris le contrôle effectif de ses frontières, de ses aéroports et des douanes : voir à ce sujet Stanley Vytas VARDYS and Judith SEDAITIS, *Lithuania: The Rebel Nation*, Boulder, Westview Press, 1997, 242 p.

<sup>9</sup> Cette déclaration affirme le droit de la République à prendre le contrôle dans ses relations extérieures, à posséder sa propre armée et sa propre monnaie et à être compensé pour les dommages causés par l'incident de Chernobyl.

<b>ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)</b>	<b>DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)</b>	<b>Parti cipa- tion (%)</b>	<b>Vote Favo- rable (%)</b>	<b>DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINET (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)</b>	<b>DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ</b>	<b>DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)</b>	<b>DATE D'ADMISSION À L'ONU</b>	<b>DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION</b>
Moldavie (URSS)	2 et 3 mars 1990 (É)			27 août 1991 (PI)	27 août 1991	27 août 1991 (Roumanie)	30 janvier 1992	29 juillet 1994
Kirghizistan (URSS)	Février 1990 (É)			30 août 1991 (PI)	30 août 1991		2 mars 1992	5 mai 1993
Ouzbékistan (URSS)	18 février 1990 (É)			1er septembre 1991 (PI)	1er septembre 1991		2 mars 1992	8 décembre 1992
Tadjikistan (URSS)	mars 1990 (É)			25 août 1990 (DS) 9 septembre 1991 (PI)	9 septembre 1991		2 mars 1992	6 novembre 1994
République de Macédoine (Yougoslavie)	8 septembre 1991 (R)	71,86	95,08	17 septembre 1991 (PI)	17 septembre 1991	16 janvier 1992 (Bulgarie, Croatie, Slovénie, Turquie)	8 avril 1993	17 novembre 1991
Arménie (URSS)	21 septembre 1991 (R)	94,4	99,3	23 août 1990 (DS) 3 septembre 1991 (PI)	23 septembre 1991		2 mars 1992	5 juillet 1995
Slovénie (Yougoslavie)	23 décembre 1990 (R)	94	89	2 juillet 1990 (DS) 25 juin 1991 (PI) 8 octobre 1991 (PI)	8 octobre 1991	19 décembre 1991 (Allemagne, Italie, Islande, Suède)	22 mai 1992	23 décembre 1991
Croatie (Yougoslavie)	19 mai 1991 (R)		94	25 juin 1991 (PI) 8 octobre 1991 (PI)	8 octobre 1991	19 décembre 1991 (Allemagne, Italie, Islande, Suède)	22 mai 1992	22 décembre 1990
Azerbaïdjan (URSS)	Septembre et octobre 1990 (É)			30 août 1991 (PI)	18 octobre 1991		2 mars 1992	12 novembre 1995
Turkménistan (URSS)	26 octobre 1991 (R)		94,1	27 octobre 1991 (PI)	27 octobre 1991		2 mars 1992	18 mai 1992

<sup>10</sup> Cette proclamation donnait effet à la déclaration de souveraineté du 27 juillet 1990.

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R) ACCORD DE TRANSFERT (A)	Parti cipa- tion (%)	Vote Favo- rable (%)	DATE DE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (DS) ET DE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE (PI)	DATE D'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE DE PREMIÈRE RECONNAIS- SANCE (PAYS)	DATE D'ADMISSION À L'ONU	DATE D'ADOPTION DE LA CONSTITUTION
Ukraine (URSS)	1 <sup>er</sup> décembre 1991 (R)		90,32	16 juillet 1990 (DS) <sup>11</sup> 24 août 1991 (PI) <sup>12</sup>	1 <sup>er</sup> décembre 1991		24 octobre 1945	28 juin 1996
Kazakhstan (URSS)	février 1990 (É)			25 octobre 1990 (DS) <sup>13</sup> 16 décembre 1991 (PI)	16 décembre 1991		2 mars 1992	28 janvier 1993
Bosnie-Herzégovine (Yougoslavie)	29 février et 1 <sup>er</sup> mars 1992 (R)	63	99,49	15 octobre 1991 (PI)	6 mars 1992		22 mai 1992	14 décembre 1995
Slovaquie (Tchécoslovaquie)	8 décembre 1992 (A) <sup>14</sup>			1 <sup>er</sup> mars 1992 (PI) 3 septembre 1992 (DS)	1 <sup>er</sup> janvier 1993 <sup>15</sup>		19 janvier 1993	1 <sup>er</sup> septembre 1992
Érythrée (Éthiopie)	23, 24 et 25 avril 1993 (R) <sup>16</sup>	98,5	99,8	24 mai 1993 (PI)	24 mai 1993 <sup>17</sup>	Avril 1993 (Canada, Djibouti, États-Unis, Italie, Libye)	28 mai 1993	19 mai 1993
Timor Oriental (Indonésie)	30 septembre 1999 (R)	90	78		20 mai 2002 <sup>18</sup>			

<sup>11</sup> Cette déclaration est relative à la souveraineté sur le territoire.

<sup>12</sup> Cette proclamation d'indépendance était conditionnelle à un vote favorable au référendum du 1<sup>er</sup> décembre 1991.

<sup>13</sup> Cette déclaration est relative à la souveraineté sur les ressources naturelles et l'économie.

<sup>14</sup> Cet accord fut entériné par la *Loi constitutionnelle sur la dissolution de la Tchécoslovaquie* (no. 542/1992) adopté par l'Assemblée fédérale et entra vigueur le 8 décembre 1992.

<sup>15</sup> Selon un auteur, la Slovaquie bénéficiait d'une indépendance *de facto* lors des trois derniers mois de 1992 suite à la sécession négociée avec les représentants tchèques : voir Jiri MALENOVSKY, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », (1993) *Annuaire français de droit international* 305.

<sup>16</sup> La question référendaire était ainsi libellée : Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays souverain et indépendant ?

<sup>17</sup> L'Érythrée bénéficiait d'une indépendance *de facto* depuis la signature de la reddition de l'Éthiopie (Accord de Londres du 27 mai 1991).

<sup>18</sup> Cette date est celle qui a été arrêtée par l'Assemblée constituante timoraise.

## ANNEXE 2

### Projet de loi n°

## LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

*Préparée par*

**Daniel TURP**

*Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal*

## **LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC**

### PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT que la nation québécoise possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État moderne doté d'institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres ;

CONSIDÉRANT que le Québec a constamment affirmé son respect des droits fondamentaux ainsi que des droits des peuples autochtones, de la communauté anglophone et des minorités religieuses, linguistiques et culturelles du Québec ;

CONSIDÉRANT que le Québec reconnaît l'apport des Québécoises et des Québécois de toutes origines à son développement ;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale est composée de personnes élues au suffrage universel par la nation québécoise et qu'elle tient sa légitimité de cette nation;

CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'Assemblée, en tant que dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables de la nation québécoise, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte ;

CONSIDÉRANT que la nation québécoise est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel ;

CONSIDÉRANT qu'il est également nécessaire, à ce moment de l'histoire du Québec, de réaffirmer les acquis collectifs de la nation québécoise, les responsabilités de l'État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives parlementaires, gouvernementales et judiciaires à l'égard de toute question relative à l'avenir de cette nation ;

# **LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :**

## **TITRE I**

### **DU QUÉBEC**

#### **CHAPITRE I**

##### **DE LA NATION QUÉBÉCOISE**

1. La nation québécoise peut, en fait et en droit, disposer d'elle-même. Elle est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Seule la nation québécoise a le droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Seule la nation québécoise, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, a le droit de statuer sur la nature, l'étendue et les modalités de l'exercice de son droit à disposer d'elle-même.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque la nation québécoise est consultée par un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote.

#### **CHAPITRE II**

##### **DE L'ÉTAT DU QUÉBEC**

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté de la nation qui habite son territoire.

Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la *Loi électorale* ou lors de référendums tenus en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*.

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la *Loi électorale*.

6. L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens en vertu de la présente Loi fondamentale et des autres lois et conventions constitutionnelles.

## **CHAPITRE III**

### **DU TERRITOIRE DU QUÉBEC**

7. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement du Parlement et du Gouvernement.

Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec.

8. L'État du Québec exerce sur le territoire québécois et au nom de la nation québécoise tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public québécois.

9. L'État peut aménager, développer et administrer ce territoire et plus particulièrement en confier l'administration déléguée à des municipalités ou d'autres entités mandatées par lui, le tout conformément à la loi, y compris dans le respect des droits des peuples autochtones du Québec.

## **CHAPITRE IV**

### **DES LANGUES DU QUÉBEC**

10. Le français est la langue officielle et commune de l'État du Québec.

11.. Les langues autochtones, la langue anglaise et les langues des minorités linguistiques participent avec le français à la richesse linguistique du Québec et constituent un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers.

## **CHAPITRE V**

### **DES SYMBOLES DU QUÉBEC**

12. Le drapeau du Québec est le fleurdelisé. Il est composé de quatre fleurs de lis blanches sur fond bleu azur séparées par deux bandes blanches croisées verticalement et horizontalement.

13. La capitale de l'État est la ville de Québec. La ville de Montréal détient le statut de métropole du Québec.

14.. La devise de l'État est «Je me souviens.»

15. L'emblème floral du Québec est l'iris versicolore et l'emblème aviaire est le harfang des neiges.



## **TITRE II**

### **DES DROITS FONDAMENTAUX AU QUÉBEC**

16. La *Charte québécoise des droits fondamentaux* dont le texte est reproduit en annexe fait partie intégrante de la présente Loi fondamentale et garantit les droits qui y sont énoncés.

17.. Les droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise des droits fondamentaux* ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

18. Si une loi et une disposition d'une loi a été invalidée comme étant contraire à l'un des droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise des droits fondamentaux*, l'Assemblée nationale peut adopter une loi suspendant ce droit. Une telle loi cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur. L'Assemblée nationale peut adopter de nouveau une telle loi et ne le faire que selon les modalités prévues au paragraphe 2 de l'article 25.

19. Le paragraphe précédent n'autorise aucune suspension des paragraphes 1 et 2 de l'article 1, du paragraphe 1 de l'article 3, des articles 7, 8 et 9, de l'alinéa a de l'article 11, de l'alinéa c) de l'article 12 et de l'article 17 de la *Charte québécoise des droits fondamentaux*. Il n'autorise pas non plus la suspension des garanties juridiques indispensables à la protection des droits susvisés.

## **TITRE III**

### **DES INSTITUTIONS DU QUÉBEC**

#### **CHAPITRE I**

#### **DU PARLEMENT DU QUÉBEC**

20. Le Parlement du Québec est composé de l'Assemblée nationale et de l'institution autorisée à sanctionner les lois en vertu des lois et conventions constitutionnelles.

L'Assemblée nationale représente l'ensemble des Québécoises et Québécois.

Elle vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement.

Les débats de l'Assemblée sont publics.

21. L'Assemblée nationale est composée de 125 députés. Ce nombre peut être modifié pour tenir compte de l'évolution démographique du Québec.

Les députés sont élus selon le système de représentation majoritaire à un tour, au suffrage universel direct, secret, égalitaire et périodique par les citoyens jouissant de leurs droits civiques.

Tout citoyen jouissant de ses droits politiques est éligible à la fonction de député. Tout député qui est privé de ces qualités, est, de plein droit, déchu de sa dignité parlementaire.

Un député ne peut siéger au à l'Assemblée nationale avant d'avoir prêté le serment suivant: «Je jure que je serai loyal envers le Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la Loi fondamentale du Québec».

22. Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Chaque député a droit à une indemnité équitable assurant son indépendance.

L'Assemblée nationale est inviolable et peut exercer tous les pouvoirs nécessaires afin de se protéger contre toute atteinte à ses privilèges.

23. Est incompatible avec le statut de député tout mandat, fonction ou emploi auquel correspond une rémunération, ou un avantage tenant lieu de rémunération, du gouvernement ou de l'un de ses ministères, d'un État étranger ou d'une institution internationale. Un député doit éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer sur l'exercice de ses fonctions.

Est incompatible avec le statut de député la charge de membre du conseil d'une institution municipale ou d'une agglomération régionale.

Tout député qui, lors de son élection, se trouve dans une des situations d'incompatibilité doit, avant d'être assermenté ou de faire sa déclaration solennelle, se démettre de la fonction incompatible avec son statut de député. Si une fonction incompatible avec le statut parlementaire échoit à un député au cours de son mandat, celui-ci doit se démettre de l'une ou de l'autre dans un délai de trente jours, et ne peut entre-temps siéger au Parlement.

24. Est éligible à la fonction de député tout citoyen jouissant de ses droits politiques et âgé de 18 ans révolus. Les mandats ne cessent dans aucun cas avant que de nouvelles élections n'aient eu lieu.

L'Assemblée nationale élit dès le début de leur première séance et parmi ses membres un président et deux vice-présidents.

L'Assemblée nationale peut constituer des commissions et des sous-commissions.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an au cours desquelles le quorum est du dixième de ses membres. Elle peut être convoquée en session extraordinaire, à l'initiative du Premier ministre, de son président ou d'un tiers de ses membres.

25. L'initiative des lois appartient aux membres de l'Assemblée nationale. Seul un ministre peut déposer un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation de biens appartenant à l'État.

L'Assemblée nationale ne peut adopter une loi qu'à la majorité absolue de ses membres présents; cette majorité ne peut, en aucun cas, être inférieure au quart du nombre légal des députés. Sur l'ensemble des lois, le vote intervient par appel nominal. L'Assemblée ne peut adopter une loi visée à l'article 18 qu'à la majorité des deux-tiers de ses membres présents.

Une loi adoptée par l'Assemblée nationale ne peut être soumise à un référendum que si, lors de son dépôt, elle contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise au référendum. Cette loi ne peut être présentée pour sanction qu'après avoir été soumise aux électeurs par voie de référendum et approuvée en application des dispositions de l'article 4 de la présente loi.

26. Les lois sont sanctionnées en application des lois et conventions constitutionnelles et publiées dès leur sanction.

## **CHAPITRE II**

### **DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

27. Le Gouvernement est l'organe qui détermine et conduit la politique intérieure et extérieure du Québec. Il assure l'exécution des lois, dispose du pouvoir réglementaire et nomme aux emplois de l'État conformément à la Loi fondamentale et aux lois.

La fonction gouvernementale est exercée par un Conseil exécutif composé des ministres d'État, de ministres, de ministres délégués et secrétaires d'État sous l'autorité du Premier ministre.

Le Gouvernement doit conserver la confiance du Parlement et peut engager devant le Parlement sa responsabilité sur un projet de loi ou l'ensemble de son programme. La responsabilité du Gouvernement peut également être mise en cause par le vote d'une motion de censure, déposée avec le soutien d'au moins un cinquième des députés, et adoptée si elle recueille les voix de la majorité absolue du nombre légal des députés.

28. Le Premier ministre est nommé en fonction des résultats électoraux.

Les autres membres du Gouvernement sont nommés et révoqués en application des lois et conventions constitutionnelles.

Seul un député peut être membre du Conseil exécutif. Toutefois, une personne peut être nommée et demeurer du Conseil exécutif si elle est élue dans l'année suivant sa nomination.

29. Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement dont il assure l'unité. Il est responsable de la politique générale de l'État québécois.

Chaque ministre d'État, ministre, ministre délégué et secrétaire d'État exerce les compétences fixées par la loi. Les ministres sans portefeuille exercent les compétences qui leur sont dévolues par décision du Premier ministre.

30. Aucun membre du Gouvernement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à titre personnel pour un acte ou une omission commis dans l'exercice de ses fonctions.

Si un procès criminel est engagé contre un membre du Gouvernement, l'Assemblée nationale décide s'il doit ou non être suspendu de ses fonctions.

31. L'Administration publique sert avec objectivité l'intérêt général et agit conformément aux principes d'efficacité, impartialité, coordination, hiérarchie, décentralisation et déconcentration et se soumet pleinement au droit.

Les organes de l'Administration publique sont créés, régis et coordonnés conformément à la loi.

Le pouvoir réglementaire et la légalité de l'action administrative sont contrôlés par le juge.

### **CHAPITRE III**

#### **DE LA COUR DU QUÉBEC**

32. La Cour du Québec est divisée en trois chambres : la chambre de première instance, la chambre d'appel et la chambre constitutionnelle. La compétence de la Cour du Québec s'étend à l'ensemble du territoire du Québec et son organisation est prévue par la loi.

33. Les juges de la Cour du Québec sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. Ils sont inamovibles et ne peuvent contre leur gré être mutés, suspendus, mis à la retraite avant d'avoir atteint l'âge de soixante-quinze ans ou démis de leurs fonctions qu'en vertu d'une décision judiciaire et pour les seuls motifs et dans la seule forme prescrits par la loi.

Ils forment cependant un corps unique et sont soumis à un seul statut.

Les modalités et règles applicables à la chambre de première instance et à la chambre d'appel de la Cour du Québec sont prévues par la loi.

34. La chambre constitutionnelle de la Cour du Québec est composée de neuf membres dont trois sont nommés par le Premier ministre, trois par l'Assemblée nationale et trois par le président de l'Assemblée nationale. Le juge en chef de la chambre constitutionnelle est nommé par le Premier ministre et a voix prépondérante en cas de partage.

Les neuf membres sont nommés pour un mandat unique de neuf ans. Le renouvellement s'effectue par tiers tous les trois ans, par la nomination d'un nouveau membre par chacune des trois personnes habilitées par le premier paragraphe du présent article.

35. La chambre constitutionnelle de la Cour du Québec est chargée de se prononcer sur la conformité des lois, accords et ententes à la présente Loi fondamentale. Elle doit statuer dans un délai d'un mois.

Pour garantir la conformité d'une loi à la présente Loi fondamentale, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou trente-cinq députés peuvent soumettre la question à la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. Une loi déclarée incompatible avec la présente Loi fondamentale ne peut être adoptée par le Parlement.

Pour garantir la conformité d'un accord ou d'une entente avec la présente Loi fondamentale, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou trente-cinq députés peuvent soumettre la question à la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. Un accord ou une entente déclarée incompatible avec la présente Loi fondamentale ne peut faire l'objet d'un assentiment ou être entérinée ou ratifiée par le Gouvernement.

Si au cours d'un litige, il existe des doutes sur la compatibilité d'une loi, d'un accord ou d'une entente dont dépend sa décision, le juge doit suspendre la procédure et soumettre la question à la décision de la chambre constitutionnelle de la Cour du Québec. En cas de déclaration d'incompatibilité d'une loi, un accord ou une entente avec la Loi fondamentale, leur application en est suspendue jusqu'à la révision de la Loi fondamentale.

## **CHAPITRE IV**

### **DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU QUÉBEC**

36. Les institutions municipales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre. Le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi.

Il est garanti aux institutions municipales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

37. La décentralisation des pouvoirs de gestion et de taxation ne doit pas faire obstacle à la politique gouvernementale d'atténuation des disparités.

## **TITRE V**

### **DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC**

38. Le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.

39. Le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle.

Tout accord international ou toute entente internationale qui constitue, en vertu de la loi, un engagement international important doit être approuvé au préalable par l'Assemblée nationale du Québec

Il peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec des États étrangers et les institutions internationales, de même assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

40. Dès leur publication officielle, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur, font partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire du Québec.

Dès leur publication officielle, les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire québécois.

Les règles coutumières et les principes généraux de droit font également partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire québécois.

## **TITRE VI**

### **DE LA RÉVISION DE LA LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC**

41. Les dispositions de la Loi fondamentale, à l'exception de celles du chapitre premier, peuvent être soumises à révision.

Lorsqu'une révision des articles 18 à 27 de la Charte des droits fondamentaux est en préparation, les représentants des collectivités concernées doivent être invités aux travaux relatifs à la proposition de révision.

42. L'initiative de la révision de la Loi fondamentale appartient aux membres de l'Assemblée nationale. Toute proposition de révision doit être déposée à l'Assemblée nationale avec le soutien d'au moins un quart des députés.

43. La proposition de révision incluant le texte complet des articles modifiés doit au moins recueillir les voix du tiers du nombre légal des députés. Une proposition de révision des articles 18 à 27 de la *Charte québécoise des droits fondamentaux* doit au moins recueillir les voix de la moitié du nombre légal des députés.

## **TITRE VII**

### **DE LA CONSTITUTION TRANSITOIRE DU QUÉBEC**

44. Si en application du chapitre I de la présente Loi fondamentale, la nation québécoise décide d'accéder au statut d'État souverain, la présente Loi fondamentale tiendra lieu de Constitution transitoire du Québec et entrera en vigueur au moment de la proclamation par l'Assemblée nationale d'une déclaration de souveraineté. Elle demeurera en vigueur, en tant que Constitution transitoire, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution du Québec élaborée en vertu de l'article 45 ci-après.

45. Un projet de nouvelle constitution sera élaboré par une commission constituante établie conformément aux prescriptions de l'Assemblée nationale. Cette commission, composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, sera formée d'une majorité de non-parlementaires et comprendra des Québécois et des Québécoises d'origines et de milieux divers.

Les travaux de cette commission doivent être organisés de manière à favoriser la plus grande participation possible des citoyens dans toutes les régions du Québec, y compris, au besoin, par la création de sous-commissions régionales.

Le projet de la commission est déposé à l'Assemblée nationale qui en approuve la teneur définitive. Ce projet est ensuite soumis à la consultation populaire et devient, après son approbation, la Constitution du Québec.

## **TITRE VIII**

### **DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR, DE LA PUBLICATION ET DE LA DIFFUSION DE LA LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC**

46. La présente Loi fondamentale entre en vigueur après avoir été adoptée par le Parlement et doit recueillir les voix de la majorité du nombre légal des députés. Toute révision ultérieure de la présente Loi fondamentale entre en vigueur le jour suivant l'adoption de cette révision dans les conditions prévues aux articles 41 à 43.

47. La présente Loi fondamentale et, le cas échéant, toute révision ultérieure, est publiée le jour de son entrée en vigueur.

48. Le droit en vigueur avant l'entrée en vigueur de la présente Loi fondamentale continue d'être en vigueur dans la mesure où il n'est pas contraire à la présente Loi fondamentale.

49. Le texte français de la présente Loi fondamentale est officiel. La Loi fondamentale est également publiée dans les langues anglaise et autochtones.

50. Tout citoyen peut se procurer la Loi fondamentale du Québec en adressant une demande écrite au président de l'Assemblée nationale du Québec. Les établissements d'enseignement incluront dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente Loi fondamentale.



## **ANNEXE I**

### ***CHARTRE QUÉBÉCOISE DES DROITS FONDAMENTAUX***

#### **TITRE I**

#### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES INDIVIDUS**

#### **CHAPITRE I**

#### **DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES**

1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

En aucun cas, un être humain peut être soumis à la torture ni à des peines ou à traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Tout être humain possède également la personnalité juridique.

Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours. Toute personne doit porter secours à nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable.

2. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée

3. Toute personne est titulaire de la liberté de conscience et de religion.

Elle est également titulaire de la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.

Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives.

4. Tous les citoyens jouissent de la liberté de circuler sur tout le territoire du Québec et de choisir librement leur lieu de résidence.

Tous les citoyens ont le droit d'émigrer, de quitter librement le territoire du Québec, et d'y revenir.

5. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

La demeure est inviolable.

Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite.

6. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

7. Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination, notamment d'âge, de couleur, d'état civil, de grossesse, de handicap, de langue, de naissance, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, d'orientation sexuelle, de race, de religion, de sexe ou de toute autre situation.

Le paragraphe précédent n'a pas pour effet d'interdire les bis, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur âge, couleur, état civil, grossesse, handicap, langue, naissance, opinion politique et toute autre opinion, origine nationale ou sociale, orientation sexuelle, race, religion, sexe ou toute autre situation.

Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés au paragraphe 1 du présent article, ni diffuser, publier et exposer en public un avis, un symbole ou un signe comportant discrimination, ou encore donner une autorisation à cet effet.

8. Toute personne a le droit de soumettre au Parlement des pétitions, des représentations, des réclamations ou des plaintes pour défendre ses droits, la Loi fondamentale ou l'intérêt général.

Tous les citoyens ont le droit de prendre part à la vie politique et à la direction des affaires publiques de l'État, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus, et sont éligibles aux élections nationales.

9. Tous les citoyens majeurs de plus de dix-huit ans disposent du droit de vote, sauf incapacité prévue par la loi, lors des élections et référendums.

10. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la

détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

Une personne ne peut être jugée de nouveau pour une infraction dont elle a été acquittée ou dont elle a été déclarée coupable en vertu d'un jugement passé en force de chose jugée.

Aucun témoignage devant un tribunal ne peut servir à incriminer son auteur, sauf le cas de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

11. Toute personne arrêtée ou détenue

- a) doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine;
- b) a droit d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention
- c) a droit, sans délai, d'en prévenir ses proches et de recourir à l'assistance d'un avocat. Elle doit être promptement informée de ces droits;
- d) doit être promptement conduite devant le tribunal compétent ou relâchée;
- e) ne peut être privée, sans juste cause, du droit de recouvrer sa liberté sur engagement, avec ou sans dépôt ou caution, de comparaître devant le tribunal dans le délai fixé.

Toute personne détenue dans un établissement de détention

- a) a droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son sexe, son âge et sa condition physique ou mentale;
- b) a droit, en attendant l'issue de son procès, d'être séparée, jusqu'au jugement final, des prisonniers qui purgent une peine.

Toute personne privée de sa liberté a droit de recourir à l'*habeas corpus*.

12. Toute personne accusée

- a) a le droit d'être promptement informée de l'infraction particulière qu'on lui reproche;
- b) a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable;

c) est présumée innocente jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie suivant la loi;

d) a droit à une défense pleine et entière et a le droit d'interroger et de contre-interroger les témoins.

e) a le droit d'être assistée gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas la langue employée à l'audience ou si elle est atteinte de surdité,

f) ne peut être contrainte de témoigner contre elle-même lors de son procès.

Toute personne accusée

a) ne peut être condamnée pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Québec et n'avait pas de caractère criminel en vertu de traités, de règles coutumières ou de principes généraux de droit;

b) a droit à la peine la moins sévère lorsque la peine prévue pour l'infraction a été modifiée entre la perpétration de l'infraction et le prononcé de la sentence;

c) a droit à un procès par jury, lorsque la peine prévue est de 5 ans d'emprisonnement ou plus.

## **CHAPITRE II**

### **DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

13. Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite.

Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi.

Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit de choisir pour leurs enfants des établissements d'enseignement privés, pourvu que ces établissements se conforment aux normes prescrites ou approuvées en vertu de la loi.

14. Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

15. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

16. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique

17. Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.

Les époux ont, dans le mariage, les mêmes droits, obligations et responsabilités. Ils assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille et l'éducation de leurs enfants communs.

Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu.

## **TITRE II**

### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES COLLECTIVITÉS**

#### **CHAPITRE III**

##### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES PEUPLES AUTOCHTONES**

18. Les peuples autochtones du Québec sont les Abénaquis, les Algonkins, les Attikameks, les Cris, les Hurons, les Inuit, les Malécites, les Micmacs, les Mohawks, les Montagnais et les Naskapis. Le Québec reconnaît que les autochtones forment des nations distinctes dont il importe de préserver l'identité et la participation au développement du Québec.

19. Les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des peuples autochtones du Québec sont reconnus et garantis. Les droits issus des traités conclus ultérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Loi fondamentale jouissent de la même protection.

20. Les peuples autochtones ont le droit d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles.

21. L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, des services sociaux et du développement économique.

## **CHAPITRE IV**

### **DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE**

22. La communauté anglophone a droit à la préservation et au libre développement de son identité historique, linguistique et culturelle et de ses institutions.
23. Les personnes appartenant à la communauté anglophone doivent être en mesure d'utiliser la langue anglaise dans l'exercice de tous leurs droits civils et politiques.
24. Les enfants, dont les parents ont reçu une institution en langue anglaise au Québec ou au Canada au niveau primaire ou secondaire, ont le droit de recevoir un enseignement élémentaire et secondaire en anglais.
25. Les personnes appartenant à la communauté anglophone ont un droit de gestion à l'égard des établissements d'enseignement qui offrent un enseignement élémentaire et secondaire en anglais et des établissements publics qui dispensent en langue anglaise un service d'intérêt général éducatif, sanitaire, religieux ou culturel.

## **CHAPITRE V**

### **DES DROITS FONDAMENTAUX DES MINORITÉS RELIGIEUSES, LINGUISTIQUES ET CULTURELLES**

26. Le Québec reconnaît que les minorités religieuses, linguistiques et culturelles contribuent à la diversité et participent au développement du Québec.
27. Les personnes appartenant à des minorités religieuses, linguistiques et culturelles ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun, avec les autres membres de leurs communautés leur propre vie culturelle, de professer et pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue.

## **TITRE III**

### **DES RESPONSABILITÉS DES INDIVIDUS ET DES COLLECTIVITÉS**

28. Toute personne a des responsabilités envers la famille, la communauté et l'humanité au sein desquelles seul son libre et plein développement est possible.
29. Les droits fondamentaux des collectivités s'exercent dans le respect de la Loi fondamentale, des lois et du territoire du Québec.

## **TITRE IV**

### **RECOURS**

30. Toute personne, victime de violation des droits fondamentaux qui lui sont garantis par la présente Charte peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.