

**BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES**  
**Fiche d'identification de la mise à jour**

**COMMISSION :** Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec  
(Bélanger-Campeau).

**ÉTUDE ORIGINALE**

**Référence :** Volume 2, pages 1 à 110

**Auteur :** José Woehrling

**Titre :** Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

**MISE À JOUR**

**Auteur :** José Woehrling

**Titre :** Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec

## « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec »

### Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

Dans cette mise à jour de notre étude originale, nous avons tenu compte de l'ensemble des facteurs intervenus durant la dernière décennie et susceptibles de nous amener à des conclusions différentes ou nouvelles concernant la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec. Comme dans l'étude originale, nous avons examiné successivement les possibilités de redéfinition dans le cadre constitutionnel canadien actuel, puis en dehors de ce cadre.

Pour ce qui est tout d'abord des réformes réclamées par le Québec et nécessitant des modifications constitutionnelles formelles, divers nouveaux éléments sont apparus, l'un d'entre eux susceptible de faciliter marginalement la mise en œuvre de la procédure de modification, plusieurs autres susceptibles, au contraire, de la compliquer davantage. Parmi les éléments alourdissant le processus de modification, on trouve la nécessité politique d'un référendum pan-canadien exigeant une double majorité, la consultation des dirigeants des territoires et des représentants des peuples autochtones (et, pour certains constitutionnalistes, la nécessité d'obtenir également le consentement de ces derniers), l'existence de lois provinciales prévoyant l'obligation juridique d'une approbation référendaire des modifications constitutionnelles et, enfin, l'adoption d'une loi fédérale sur les vetos régionaux qui augmente elle aussi les difficultés de la procédure de modification de façon notable. Tous ces facteurs font donc reculer la perspective que le Québec puisse obtenir les réformes constitutionnelles qu'il réclame traditionnellement. En contrepartie, l'obligation de négocier les modifications constitutionnelles proposées par un partenaire de la fédération, dérogée par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession*, est susceptible de faciliter l'obtention des réformes souhaitées, mais de façon plutôt marginale, étant donné que la Cour suprême se refuse à sanctionner une telle obligation. Enfin, une nouvelle évaluation des modalités de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à la lumière des précédents intervenus depuis une décennie, nous fait dorénavant conclure que cette procédure dite « bilatérale » permettrait probablement de faire adopter, avec le seul consentement de l'assemblée législative du Québec et des deux chambres fédérales, des modifications constitutionnelles affirmant le rôle des autorités politiques québécoises de protéger et de promouvoir le statut de la langue française et le caractère distinct du droit civil québécois.

Pour ce qui est de la perspective d'obtenir les réformes souhaitées par le Québec selon des voies non constitutionnelles, certaines initiatives adoptées par les autorités fédérales, les autres provinces et les territoires depuis 1995 illustrent les possibilités mais aussi les limites, voire les dangers pour le Québec, de cette façon de procéder. En particulier, l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999, signée par les neuf autres provinces et les territoires avec le gouvernement fédéral, mais refusée par le Québec qui n'y trouvait pas les garanties recherchées, montre que les alliances entre le Québec et les provinces anglophones risquent souvent d'être fragiles. D'autres facteurs ont évolué et sont aujourd'hui moins favorables que durant la période immédiatement postérieure au référendum de 1995. Les surplus budgétaires laissent à nouveau à Ottawa les coudées plus franches pour agir unilatéralement. La diminution des appuis à la souveraineté au Québec, qui a fait reculer la perspective d'un autre référendum, a également amenuisé le sentiment de l'urgence des réformes dans le reste du Canada.

Enfin, la Cour suprême du Canada, dans sa décision de 1998, a confirmé que la sécession du Québec était réalisable sous l'empire de la Constitution du Canada, par la procédure de modification constitutionnelle. Elle a affirmé que, si une majorité suffisamment claire d'électeurs québécois, en réponse à une question claire, optait pour la sécession dans un futur référendum, les autorités fédérales et celles des autres provinces seraient tenues de négocier. La Cour a cependant refusé de dire ce qu'il fallait entendre par « question claire » et « majorité claire », affirmant qu'il s'agissait là de questions par nature non justiciables, que les acteurs politiques devraient préciser eux mêmes. Saisissant cette invitation, le gouvernement fédéral a fait adopter la *Loi de clarification*, qui prévoit que la Chambre des communes devra déterminer, *avant* la tenue du référendum, si la question est « claire », et, *après* la proclamation des résultats, si la majorité éventuellement dégagée en faveur de la sécession est « claire ». Pour éviter les affrontements avec les autorités fédérales, renforcer sa position de négociation face au Canada anglais et mieux assurer sa crédibilité aux yeux de l'opinion internationale, un gouvernement québécois désirant organiser un troisième référendum devrait faire approuver la question référendaire par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et s'engager à soumettre le résultat des négociations à la population dans un autre référendum. En ce qui concerne les négociations suivant un référendum positif au Québec, les autres provinces devraient évidemment y être associées et rien n'interdirait aux autorités fédérales, comme elles l'ont fait pour l'Accord de Charlottetown, d'y associer également d'autres acteurs, comme les dirigeants autochtones et ceux des territoires. Rien non plus ne les empêcherait d'ajouter à la liste

des sujets de négociation la discussion sur les frontières du Québec.

Dans l'hypothèse où un référendum au Québec produirait une majorité claire en faveur de la sécession et où le Québec et le reste du Canada s'entendraient sur les modalités de celle-ci, il y aurait néanmoins des risques de dérapage à l'étape de la mise en œuvre de la procédure de modification, principalement à cause de l'exigence d'une approbation référendaire et de celle du consentement des peuples autochtones établis au Québec. Cependant, il existerait alors des moyens de dénouer l'impasse, soit en faisant appel à certains concepts du droit constitutionnel canadien, comme la théorie de la nécessité, soit, pour le Québec, en procédant à une déclaration unilatérale de souveraineté dont la réussite ou l'échec dépendrait de la capacité du Québec d'exercer une autorité effective et des réactions de la communauté internationale.

Pour terminer, nous avons réexaminé l'hypothèse d'une redéfinition du statut constitutionnel et politique du Québec en dehors de la légalité canadienne, c'est-à-dire d'une sécession unilatérale. Dans sa décision de 1998, la Cour a conclu que le droit international ne conférait pas au Québec un droit à la sécession, mais qu'il n'empêchait pas non plus une tentative de sécession, laquelle pourrait réussir et être reconnue en droit international sur la base du principe d'effectivité que nous venons de rappeler ci-dessus. Cependant, l'opposition massive des allophones, des anglophones et, surtout, des Autochtones soulèverait probablement la question de l'intégrité du territoire québécois en cas de sécession unilatérale. Les peuples autochtones en particulier pourraient prétendre exercer leur propre droit à l'autodétermination afin de continuer à faire partie du Canada. Les autorités fédérales trouveraient là, si elles le désiraient, une bonne raison pour affirmer le maintien de leur souveraineté sur le Nord québécois. Le gouvernement du Québec défend devant l'opinion publique la position selon laquelle l'intégrité territoriale du Québec, après une accession unilatérale à l'indépendance, serait garantie par certaines règles de droit international, en particulier le principe de *l'uti possidetis*. Il s'appuie principalement sur une étude réalisée en 1992 par cinq spécialistes du droit international à la demande de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* (le « Rapport Pellet »). Cependant, la thèse défendue dans ce rapport fait l'objet de critiques par d'autres spécialistes du droit international, lesquelles sont analysées dans cette étude. La vive controverse qui existe autour des conclusions du Rapport Pellet fait en sorte qu'il serait imprudent de considérer que celui-ci établit de façon indubitable que l'intégrité territoriale du Québec serait garantie par le droit international en cas de sécession

unilatérale et que les frontières internes du Québec seraient automatiquement transformées en frontières internationales, opposables au Canada.

-----