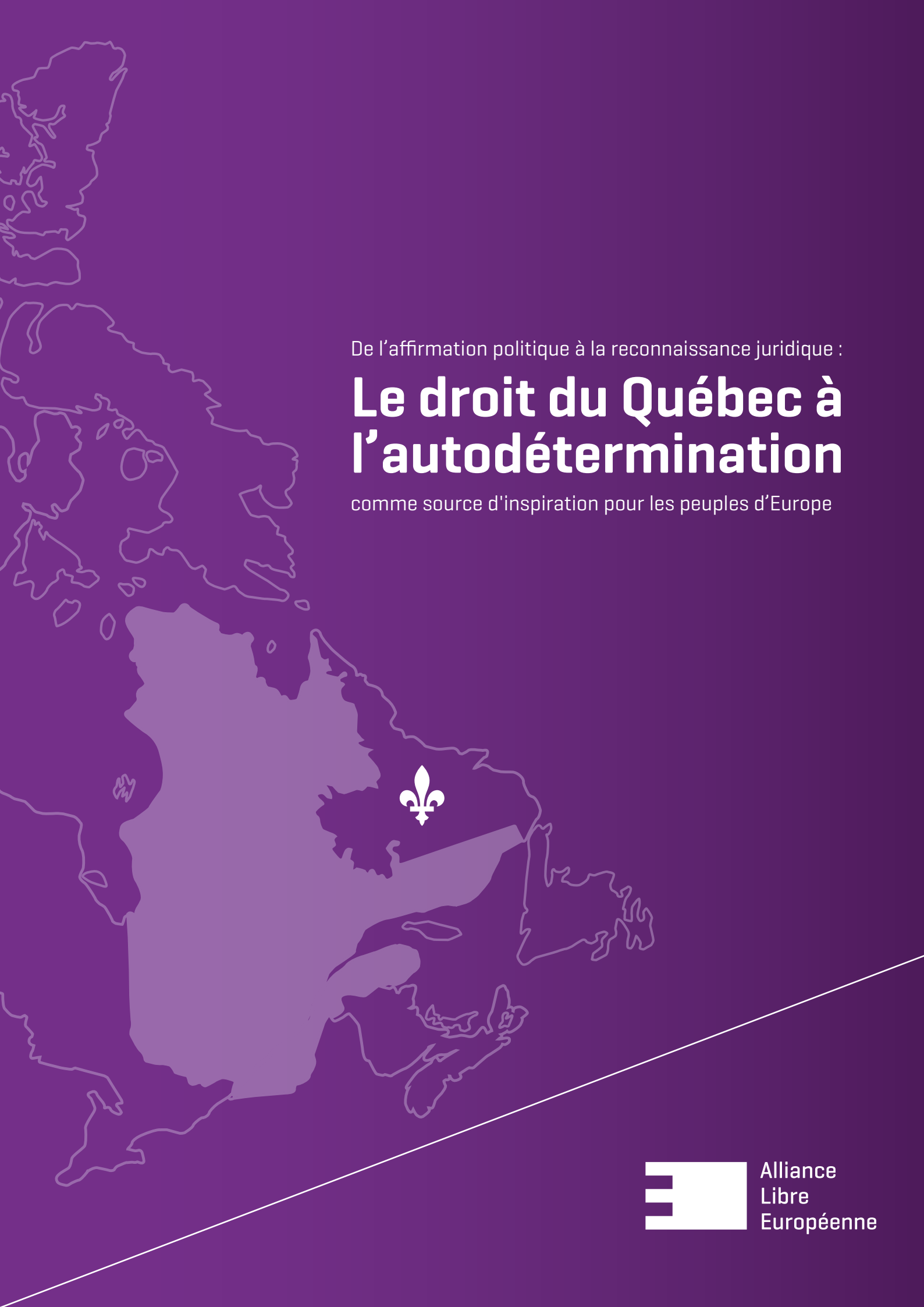




De l'affirmation politique à la reconnaissance juridique :

Le droit du Québec à l'autodétermination

comme source d'inspiration pour les peuples d'Europe



Alliance
Libre
Européenne

De l'affirmation politique à la reconnaissance juridique :

Le droit du Québec à l'autodétermination

comme source d'inspiration pour les peuples d'Europe

De l'affirmation politique à la reconnaissance juridique :

Le droit du Québec à l'autodétermination

comme source d'inspiration pour les peuples d'Europe

Rapport préparé par DANIEL TURP

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

Président de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales

Député à la Chambre des communes du Canada [1997-2000] et à l'Assemblée nationale du Québec [2003-2008]

Membre du Comité aviseur scientifique de la Fondation Coppieters

© mai 2021

Plan

INTRODUCTION		6
I	1960-1976 : De la « Révolution tranquille » à l’élection du Parti Québécois : l’affirmation politique du droit à l’autodétermination	10
II	20 mai 1980 : La consultation sur la souveraineté et l’association : un premier référendum d’autodétermination	16
III	1985-1992 : L’ <i>Accord du Lac Meech</i> et la consultation sur le <i>Rapport du consensus de Charlottetown</i> : un deuxième référendum d’autodétermination	22
IV	30 octobre 1995 : La consultation sur la souveraineté et le partenariat : un troisième référendum d’autodétermination	34
V	1998-2000 : Le <i>Renvoi relatif à la sécession du Québec</i> et la <i>Loi sur la clarté</i> : la volonté d’autodétermination et le droit de chercher à réaliser la sécession	40
VI	7 décembre 2000 : La <i>Loi sur les droits fondamentaux du Québec</i> : la codification législative du droit à l’autodétermination	44
VII	2001-2021 : Le jugement <i>Henderson c. Procureur général du Québec</i> : la reconnaissance juridique du droit à l’autodétermination	48
CONCLUSION		54
ANNEXES		58
1	<i>Loi sur la consultation populaire</i> [Extraits] [1977]	60
2	<i>Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois</i> [Projets de loi nos 191 et 194] [1978 et 1985]	63
3	<i>Loi sur l’avenir du Québec</i> [Projet de loi no 1] [1995]	65
4	<i>Renvoi relatif à la sécession du Québec</i> [Extraits] [1998]	75
5	<i>Loi de clarification</i> [<i>Loi sur la clarté</i>] [2000]	90
6	<i>Loi sur l’exercice des droits fondamentaux des prérogatives du peuple Québécois et de l’État du Québec</i> [2000]	94
7	<i>Henderson c. Procureur général du Québec</i> [Extraits] [2021]	97
NOTES SUR L’AUTEUR		110

INTRODUCTION

Le droit à l'autodétermination des peuples continue de faire l'objet de grands débats. Partout dans le monde, le droit à l'autodétermination a été et continue d'être revendiqué par de nombreux mouvements indépendantistes et autonomistes qui militent pour déterminer librement leur statut politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel.

Bien qu'il soit impensable d'en dresser une liste exhaustive, de tels mouvements sont actifs sur le continent africain [Ambazonie (Cameroun), Casamance (Sénégal), Chagos (Royaume-Uni), Kabylie (Algérie) et Sahara occidental (Maroc), dans les Amériques (Porto Rico (États-Unis d'Amérique) et Québec (Canada), en Asie (Hong Kong, Taïwan et Tibet (Chine), Karen (Birmanie) et Kurdistan (Irak, Iran, Syrie, Turquie) et en Océanie (Bougainville (Papouasie-Nouvelle-Guinée), Chuuk (États fédérés de Micronésie), Nouvelle-Calédonie et Polynésie (France) ¹, sans parler des peuples autochtones de tous les continents à qui l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu un droit à l'autodétermination » ².

Tel est aussi le cas sur le continent européen où un nombre significatif de partis politiques, regroupés au sein de l'Alliance libre européenne (ALE), ont affirmé dans leur plus récent manifeste électoral que « [l']amélioration des perspectives pour tous et toutes

les Européennes repose sur le soutien indéfectible de l'ALE en faveur du droit à l'autodétermination » ³. Dans ce manifeste, l'ALE précise d'ailleurs la portée de ce droit en ces termes :

« L'ALE estime que tous les peuples ont le droit de choisir leur propre destin et un cadre institutionnel qui leur donne les moyens d'agir. Qu'il s'agisse du respect des droits linguistiques et culturels, de la dévolution, de l'élargissement des pouvoirs régionaux ou fédéraux, de revendications autonomistes ou de l'obtention de l'indépendance par référendum, toutes les propositions qui permettent à des groupes de s'exprimer et de définir leurs propres institutions de manière démocratique, transparente, graduelle et pacifique doivent être défendues. L'autodétermination est un principe inscrit dans le droit international, qui peut être adapté aux différentes situations auxquelles sont confrontés les peuples sous la juridiction des États européens. Elle permet à tous les peuples de choisir ce qui est le mieux pour eux, pour leur développement et, dans certains cas, pour leur survie » ⁴.

1 Sur les processus d'autodétermination en cours dans ces divers continents et pays, voir Daniel TURP et Anthony BEAUSÉJOUR (dir.), L'autodétermination des peuples au XXI^e siècle : perspectives Québécoises, comparées et internationales, Montréal, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales, 2021. Voir aussi Ryan GRIFFITHS, « The State of Secession in International Politics », E-International Relations, 23 septembre 2016 [en ligne : <https://www.e-ir.info/2016/09/23/the-state-of-secession-in-international-politics>].

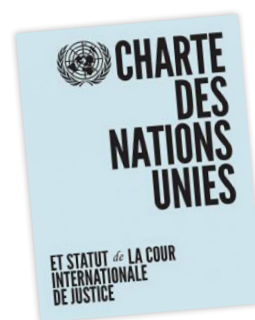
2 Voir Roméo SAGANASH, « Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones », [1993] 24 Revue générale de droit 85 [en ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>].

3 Voir ALLIANCE LIBRE EUROPÉENNE, Bâtir l'Europe de tous les peuples - Manifeste - Élections européennes 2019, Bruxelles, Alliance libre européenne, 2019, p. 6 [en ligne : https://www.youdecidenow.eu/wp-content/themes/youdecidenow/img/manifesto/EFA_manifesto_2019_FR.pdf]. : ibid.

4 Ibid. Pour une analyse du droit à l'autodétermination dans le contexte européen menée sous l'égide du Centre Maurits Coppieters (aujourd'hui la Fondation Coppieters), voir Daniel TURP et Marc SANJAUME-CALVET, The Emergence of a Democratic Right of Self-Determination in Europe. Brussels, Centre Maurits Coppieters, 2016 [en ligne : https://ideasforeurope.eu/wp-content/uploads/2018/03/Coppieters_5282_selfdetermination-_final.pdf]

Si nul ne peut aujourd'hui prédire le sort réservé à ces différents mouvements, leur nombre témoigne à lui seul de la pertinence toujours renouvelée du droit à l'autodétermination. Du milieu du XX^e et XXI^e siècle, on assiste au sein de la communauté internationale à la codification et au développement progressif du droit à l'autodétermination dans l'ordre juridique international et national. Si le développement entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes compte parmi les buts énoncés en 1945 dans la Charte des Nations Unies ⁵, l'article 1^{er} commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* affirme en 1966 quant à lui que « [t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes » et qu'« [e]n vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » ⁶.

Dans la *Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* ⁷, l'Assemblée précise le 24 octobre 1970 que « la création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration à un État indépendant ou l'accession à tout autre statut politique librement déterminé par un peuple constituent des modalités de mise en œuvre du droit à l'autodétermination par ce peuple ».



À l'échelle européenne, il y a lieu de signaler la signature en 1975 de l'*Acte final d'Helsinki* ⁸ dont la *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants* rappelle notamment en son article VIII qu'« [e]n vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel ». Une telle égalité de droits des peuples et de leur droit à l'autodétermination est réaffirmée en 1990 dans la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* ⁹.

Un développement d'importance survient par ailleurs en 2007 avec l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones* ¹⁰.

5 Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, vol. 15, p. 365 [26 juin 1945].

6 Voir le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, [1976] 993 R.T.N.U. 13 [16 décembre 1966] et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, [1976] 999 R.T.N.U. 107 [16 décembre 1966].

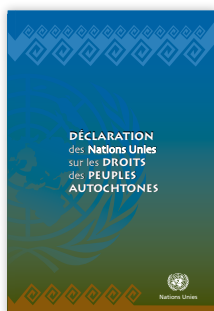
7 A.G. Rés. 2625, Doc. off. A.G. 25e session, supp. No 28, p. 131, Doc. N.U. A/5217 [24 octobre 1970] [ci-après « *Déclaration sur les relations amicales* »].

8 Signé le 1er août 1975, le texte de l'*Acte final d'Helsinki*, dont le titre officiel est *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, est accessible en ligne à l'adresse <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39502.pdf>.

9 La *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* a été signée par les États participants à la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe le 21 novembre 1990 et est disponible à l'adresse <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/39517.pdf>.

10 Rés. A.G., Doc. off. A.G. 61e session, Doc. N.U. A/RES/61/295 [2007] [13 septembre 2017] [en ligne : [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/08/PDF/N0651208.pdf](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/08/PDF/N0651208.pdf?OpenElement)].

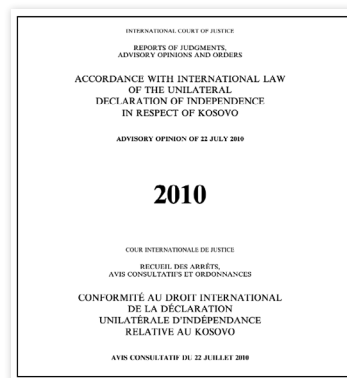
Cette déclaration stipule en son article 3 que « [l]es peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination » et qu'« [e]n vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». L'article 3 précise quant à lui que « [l]es peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes »¹¹.



Des tentatives ont été faites pour donner une interprétation restrictive au droit à l'autodétermination et en limiter sa portée. Certains États continuent ainsi à soutenir l'idée que le droit à l'autodétermination – et notamment le droit de créer un État souverain et indépendant – n'appartient qu'aux peuples coloniaux ou aux peuples intégrés à des États souverains et indépendants qui, pour citer la clause de sauvegarde de la *Déclaration sur les relations amicales*, ne sont pas « dotés d'un gouvernement représentant l'ensemble de la population du territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». Cette position est fondée sur les références à l'interdiction d'une action, « quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité

politique de tout État souverain et indépendant » que l'on retrouve tant dans la *Déclaration sur les relations amicales* que dans l'Acte final d'Helsinki et la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*.

Dans l'avis qu'elle a formulé sur la *Conformité au droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*¹², la Cour internationale de justice a toutefois rappelé que « la portée du principe de l'intégrité territoriale est [...] limitée à la sphère des relations interétatiques »¹³. Elle a aussi refusé de dire qu'une déclaration d'indépendance unilatérale était contraire au droit international général et a précisé que la pratique, à la fois des États et du Conseil de sécurité des Nations Unies, ne révélait aucune interdiction générale des déclarations unilatérales d'indépendance, rejetant de la sorte l'argument de l'État « parent » serbe fondé sur le principe d'intégrité territoriale.



La pratique internationale a par ailleurs démontré que les tentatives de cantonner ce droit à l'autodétermination à la sphère coloniale et de refuser aux peuples non coloniaux le bénéfice de l'autonomie ou de l'indépendance n'ont pas été couronnées de succès durant la dernière partie du XXe siècle et le début du

11 Sur cette déclaration, voir Boris MARLIN, « L'engagement des États à travers la résolution 61/295 portant Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », [2008] 21.1 *Revue Québécoise de droit international* 211 et Ahmed Ali ABDALLAH, « Réflexions critiques sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007 », [2014] 27.1 *Revue Québécoise de droit international* 61 [en ligne : <https://www.sqdi.org/fr/reflexions-critiques-sur-le-droit-a-lautodetermination-des-peuples-autochtones-dans-la-declaration-des-nations-unies-du-13-septembre-2007>].

12 C.I.J. Recueil, p. 403.

13 *Id.*, p. 38, § 80.

XXI^e siècle ¹⁴. Ainsi, la communauté internationale a assisté à l’accession à l’indépendance de l’Érythrée ou du Timor oriental, ainsi que des républiques de l’ancienne Union soviétique ou de la Yougoslavie, y compris le Kosovo. Elle a également vu le Royaume-Uni reconnaître dans l’*Accord du Vendredi-Saint* le droit des habitants de l’Irlande du Nord à déterminer leur propre avenir et à décider, si telle était la volonté de la majorité, que l’Irlande du Nord continue ou cesse de faire partie du Royaume-Uni. Le Sud-Soudan a également pris sa place dans la communauté des nations, et le Royaume-Uni a explicitement reconnu le droit de l’Écosse à organiser un référendum et à devenir un État indépendant si tel était le souhait de son peuple. Les référendums d’autodétermination tenus dans la région de Bougainville en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ainsi qu’en Nouvelle-Calédonie en 2018 et 2020 démontrent également la réalité de l’exercice du droit à l’autodétermination, comme devrait aussi le prouver l’organisation du référendum d’indépendance dans l’État de Chuuk avec le consentement des États fédérés de Micronésie prévu pour 2022.

La question du droit à l’autodétermination a également suscité, et continue, de susciter de grands débats au Québec. Qu’il s’agisse du slogan « Maître chez Nous » qui a donné le ton à la Révolution tranquille au début des années 1960, de l’élection du Parti Québécois en 1976, de la tenue de trois référendums qui ont porté sur le statut politique et l’avenir constitutionnel du Québec en 1980, 1992 et 1995, d’un avis consultatif formulé par la Cour suprême du Canada en 1998 et de l’adoption de lois par le Parlement du Canada et l’Assemblée nationale du Québec en 2000, l’enjeu du droit à l’autodétermination a été présent dans les grandes

délibérations publiques des cinq dernières décennies du XX^e siècle ¹⁵, culminant dans les premières décennies du XXI^e avec des décisions judiciaires, y compris le jugement de la Cour d’Appel du Québec du 9 avril 2021 consacrant la validité constitutionnelle et l’affirmation selon laquelle le peuple Québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même et qu’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.

Dans le présent rapport, nous allons présenter une synthèse de débats qui ont été ainsi caractérisés par une affirmation politique du droit à l’autodétermination du Québec qui a conduit à la reconnaissance juridique de ce droit.

14 Voir à ce sujet François ROCH, « Réflexions sur l’évolution de la positivité du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes en dehors des situations de décolonisation », [2002] 15.1 *Revue Québécoise de droit international* 33 [en ligne : <https://www.sqdi.org/fr/tag/droit-des-peuples-a-disposer-deux-memes>].

15 Pour des analyses de la question du droit à l’autodétermination du Québec durant la période de 1960 à 2000, voir Daniel TURP, *Le droit de choisir : essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001. Voir aussi Laurent LOMBART, « Le droit à l’autodétermination des Québécois dans le cadre fédéral Canadien : le Québec peut-il accéder à l’indépendance ? », [2003] 16.2 *Revue Québécoise de droit international* 1 [en ligne : https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/16.2_-_lombart.pdf] et David GUÉNETTE et Alain G. GAGNON, « Du référendum à la sécession – le processus Québécois d’accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d’autodétermination », [2017] 54 *Revista catalana de dret públic* 100-117 [en ligne : <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i54.2017.2966/n54-guenette-gagnon-fr.pdf>].



I

1960-1976

La « Révolution tranquille » et l'élection du
Parti Québécois : l'affirmation du droit à
l'autodétermination

Au lendemain de la création de l'Organisation des Nations Unies et de la première affirmation de l'égalité des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes dans sa charte constitutive, le Québec est gouverné par l'Union nationale. Nationaliste sans être indépendantiste, ce parti cherche à défendre l'autonomie du

celui de l'« État » du Québec. Cette période s'illustre aussi par l'importance qu'est accordée à la question nationale et à la réforme constitutionnelle, mais aussi l'essor du mouvement indépendantiste.

Si ce mouvement est initié par la création d'une



Élection du 5 juin 1960 - Slogan du Parti libéral du Québec

Québec au sein de la fédération canadienne et ses divers programmes politiques et manifestes électoraux ne font pas référence au droit à l'autodétermination tel que reconnu dans la Charte des Nations.

Avec l'élection en 1960 du Parti libéral du Québec dont le slogan de campagne est « Maîtres chez Nous », on assiste au début d'une période de l'histoire nationale du Québec qui a été présentée comme la « Révolution tranquille » et dont l'une des réalisations majeures est la nationalisation de l'électricité. Caractérisée par une transformation majeure du Québec sur le plan politique et donnant lieu à une émancipation économique, un rattrapage social et une effervescence culturelle, la Révolution tranquille est marquée par la prise en charge des grands missions de l'État par un gouvernement qui affirme d'ailleurs être dorénavant

Alliance laurentienne dont la revendication d'indépendance est fondée sur une interprétation du principe des nationalités et du droit des peuples à l'autodétermination ¹⁶, la création de véritables partis politiques prônant la souveraineté du Québec a lieu entre 1960 et 1966. Plusieurs d'entre eux voient ainsi le jour durant cette période, qu'il s'agisse de l'Action socialiste pour l'indépendance du Québec, du Parti républicain du Québec, du Regroupement national et du Ralliement national, lesquels font aussi appel au droit à l'autodétermination pour soutenir le projet d'indépendance ¹⁷. L'appui à ces divers partis demeure limité et aucun d'entre eux ne réussit à remporter des sièges à l'Assemblée nationale du Québec lors des élections générales du 14 novembre 1962 et du 5 juin 1966.

En prévision de cette dernière élection et sous la

16 Voir Jean-Yves CHOQUINARD, « Résumé de l'essentiel de la pensée de l'Alliance laurentienne sur l'autodétermination du peuple Québécois », [1977] 66 *L'Action nationale* 422 et Raymond BARBEAU, *J'ai choisi l'indépendance*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1961.

17 Sur ces divers partis politiques, consulter Lionel BELLAVANCE, *Les partis indépendantistes Québécois*, Montréal, Les Anciens Canadiens, 1973.



direction de son nouveau chef qui aspire à reprendre le pouvoir au Parti libéral du Québec en envisageant la voie de l'indépendance ¹⁸, l'Union nationale fait une référence explicite au droit à l'autodétermination :

1. LES CANADIENS-FRANÇAIS FORMENT UNE NATION

C'est là un fait qui était déjà reconnu au siècle dernier. Après plus de trois cent ans d'évolution, cette nation est devenue adulte et capable d'assumer la responsabilité de son destin, sans pour cela vouloir s'entourer de barrières, au contraire.

2. TOUTE NATION A DROIT À L'AUTODÉTERMINATION

Ce qui implique qu'elle possède ou qu'elle se donne les instruments nécessaires à son épanouissement, soit : Un État national : Un territoire national qui soit son principal foyer. Une langue nationale qui a primauté sur les autres ¹⁹.

L'Union nationale obtiendra d'ailleurs la majorité des sièges lors de l'élection générale et formera un gouvernement qui mettra l'égalité à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles qui seront convoquées dans les années qui suivront. L'échec de celles-ci ne semblera toutefois pas suffisant qu'un projet d'indépendance soit mis à exécution par le gouvernement de l'Union nationale ²⁰.

La deuxième moitié des années soixante voit par ailleurs se consolider le mouvement indépendantiste. Quelques semaines après le célèbre « Vive le Québec libre » prononcé le 24 juillet 1967 par le président français Charles de Gaulle, René Lévesque, l'ancien ministre des Ressources naturelles du Québec - qui est à l'origine de la nationalisation de l'électricité - quitte le Parti libéral du Québec. Ce parti a rejeté sa proposition voulant que le Québec accède à l'indépendance, tout en maintenant une forme d'union avec le Canada inspirée des modèles de la Communauté économique européenne, du Conseil nordique et du Bénélux ²¹.

18 Voir Daniel JOHNSON, *Égalité ou indépendance*, Montréal, Éditions de la Renaissance, 1965. Dans cet essai, on peut notamment lire ce qui suit : « Il y a, pour les nations, comme pour les individus, des libertés fondamentales qui ne se quémandent pas et qui ne peuvent faire l'objet d'aucun compromis, d'aucun maquignonnage. Le droit à l'autodétermination pour la nation canadienne-française est de cet ordre. C'est un patrimoine collectif que je considère comme définitivement acquis et que je ne consensir jamais à remettre en jeu aucune négociation » : *id.*, p. 120.

19 Cet extrait du programme de l'Union nationale est reproduit dans Jean-Louis ROY, *Les programmes électoraux du Québec*, Montréal, Éditions Léméac, 1971, tome 2, p. 407.

20 Sur ces négociations, voir Edward MCWHINNEY, *Québec and the Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, *passim*.

21 Voir René Lévesque, *Un Québec souverain dans une nouvelle Union canadienne*, Montréal, 15 septembre 1967.

Ce départ est suivi par la création le 19 novembre 1967 du Mouvement Souveraineté-Association [MSA] dont. Bénéficiant d'un élan créé par la tenue d'États généraux du Canada français dont l'assemblée constituante adopte lors de la première journée d'assises nationales tenues à l'Université de Montréal le 24 novembre 1967 une résolution sur le droit à l'autodétermination ²², René Lévesque entreprend au nom du MSA des négociations avec le Rassemblement pour l'indépendance nationale [RIN] et le Ralliement national [RN] en vue d'une éventuelle fusion en décembre 1967 et publie le 6 janvier 1968 un essai dans lequel est exposé le nouveau projet politique qu'il veut mettre de l'avant avec les autres acteurs de la famille indépendantiste dont il promeut la fusion avec le MSA ²³.

Ce projet de fusion est couronné de succès et donne lieu à la naissance du Parti Québécois. Après avoir affirmé que les institutions politiques du futur pays devraient permettre de concilier une démocratie authentique et l'efficacité gouvernementale et, par rapport aux autres nations, concilier l'esprit d'indépendance et la nécessité d'une interdépendance ouverte et bien calculée, le premier programme de cette nouvelle formation politique décrit ainsi ses objectifs :

« Dans cette optique, nos objectifs politiques sont les suivants : une accession pacifique à la souveraineté ; une forme d'association suffisamment souple avec le Canada, une constitution

Québécoise assurant éminemment l'équilibre entre un gouvernement efficace et une démocratie authentique ; une décentralisation régionale accompagnée de regroupements municipaux ; une justice à la fois dynamique et sociale, une politique étrangère aussi indépendante que possible, assortie d'une intime collaboration pacifique avec la société internationale ²⁴. »

Le programme affirme en outre que le Québec « se fera reconnaître par d'autres États souverains et demandera son admission à l'ONU » et qu' [à] cette fin, il remplit les conditions requises : un territoire, une population, des structures étatiques, *le droit à l'autodétermination*, l'acceptation et le respect des exigences de l'ONU et de la société internationale » ²⁵.



Le Parti Québécois fait son entrée à l'Assemblée nationale en faisant élire sept députés aux élections générales du 29 avril 1970 et en obtenant 23,06 % des suffrages exprimés. Aux élections générales subséquentes du 29 octobre 1973, il

devient l'Opposition officielle avec six députés, tout en recueillant 30,22 % des voix. Aux élections générales du 15 novembre 1976, le Parti Québécois remporte la victoire avec l'appui de 41,37 % des électeurs

²² Le texte de cette résolution est reproduit après le texte de l'allocation de François-Albert ANGERS, « Déclaration préliminaire sur le droit à l'autodétermination », [1968] 57 *L'Action nationale* 37, à la p. 42 [en ligne : <http://collections.banq.qc.ca/actionnationale/pdf/1968/02/03/01/1642141968020301.pdf>]. Il se lit comme suit : Les États généraux du Canada français, réunis en assemblée, AYANT CONVENU : que les Canadiens-Français constituent un peuple de près de six millions d'âmes, possédant en propre une langue, une culture, des institutions, une histoire et un vouloir-vivre collectif, que ce peuple, répandu par tout le Canada, est concentré avant tout dans le Québec, que ce peuple dispose dans le Québec d'un territoire et d'un Etat dont les institutions reflètent sa culture et sa mentalité, que la vie et l'épanouissement du peuple canadien-français s'appuient sur l'autorité politique, l'influence économique et le rayonnement culturel du Québec. ET NOTE : que la Charte des Nations-Unies exige « le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » [article 1^{er}, par. 2] ; AFFIRMENT QUE : 1^o Les Canadiens-Français constituent une nation. - 2^o Le Québec constitue le territoire national et le milieu politique fondamental de cette nation. - 3^o La nation canadienne-française a le droit de disposer d'elle-même et de choisir librement le régime politique sous lequel elle entend vivre.

²³ Voir René LÉVESQUE et al., *Option Québec*, Montréal, Les Éditions de l'homme, 1968.

²⁴ Voir PARTI QUÉBÉCOIS, *La solution : le programme du Parti Québécois*, Montréal, Éditions du Jour, 1970., p. 75 [en ligne : http://classiques.ugac.ca/collection_documents/parti_quebecois/la_solution/la_solution.html]. Le texte des programmes subséquents adoptés par le Parti Québécois qui font systématiquement référence au droit à l'autodétermination sont accessibles sur le site de la Société du patrimoine politique du Québec à l'adresse <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/programmes>.

²⁵ Id., p. 77 [les italiques sont de nous].



Élection du 15 novembre 1976 - Victoire du Parti Québécois et de son chef René Lévesque

et électrices et en remportant 71 des 110 sièges que comporte à l'Assemblée nationale ²⁶.

La prise du pouvoir par le Parti Québécois ouvre la voie à une initiative d'accession à l'indépendance qui se fondera, comme le prévoient le *Programme du Parti Québécois* ²⁷ et le *Programme électoral de 1976* ²⁸, sur le droit des peuples à l'autodétermination et qui fait référence à un appui des Québécois par voie de référendum. Il importe de reproduire la disposition des

programmes qui décrivent le processus d'accession à la souveraineté :

[...] L'accession à l'indépendance

Le *droit des peuples à l'autodétermination*, c'est-à-dire le droit de choisir eux-mêmes leur régime politique, est inscrit dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies que le Canada a lui-même signée en y adhérant, comme plus de 130 autres pays du monde. Le droit international

²⁶ Dans les mois qui précèdent l'élection du 15 novembre 1976, on assiste à la création d'un Comité du droit à l'autodétermination des Québécois qui initie une pétition dont le libellé est le suivant : « Nous, soussignés, sans préjuger de l'option que choisira le peuple Québécois dans l'exercice de son droit à l'autodétermination, nous demandons à tous les députés de s'unir au nom du peuple Québécois pour qu'il soit proclamé :

1) que le peuple Québécois est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit de disposer d'eux-mêmes ;

2) que seul le peuple du Québec a le droit de choisir le régime politique du Québec. Nous demandons à l'Assemblée nationale de statuer :

a) quant à la nature, à l'étendue et aux modalités techniques de l'exercice du droit du peuple Québécois à disposer de lui-même ;

b) que ce droit soit inscrit dans la Constitution actuelle du Québec. Cette pétition a été la source du projet de *Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois* (Projet de loi no 194) présenté à l'Assemblée nationale par le député Fabien Roy le 22 juin 1978 : voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 31^e législature, 3^e session [14 décembre 1976-12 mars 1981], vol. 20, no 56, p. 2600. Ce projet de loi, dont le texte est reproduit en annexe 3 du présent rapport, ne sera pas adopté et mourra au feuillet lors de la dissolution de la 31^e législature le 12 mars 1981.

²⁷ On peut consulter la version intégrale de ce programme à l'adresse http://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformesV2/Quebec/QC_PL_1975_PQ_fr.pdf.

²⁸ Le texte complet de ce programme est accessible à l'adresse http://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformesV2/Quebec/QC_PL_1976_PQ_fr.pdf.

et la coutume prévoient par quels mécanismes les peuples peuvent accéder à la souveraineté politique. Par ailleurs, les Québécois, comme leurs voisins Canadiens et Américains, vivant en régime démocratique, c'est le peuple, dans ce genre de régime, qui détient le pouvoir de décider par le mécanisme du vote. C'est donc par ce processus démocratique accepté de tous que le Québec à la suite d'une élection, réalisera sa souveraineté politique, tout en entretenant avec ses voisins et les autres pays des relations amicales fondées sur le respect du droit international.

En conséquence, un gouvernement du Parti Québécois s'engage à :

1. Mettre immédiatement en branle le processus d'accession à la souveraineté en proposant à l'Assemblée nationale, peu après son élection, une loi autorisant :
 - A à exiger d'Ottawa le rapatriement au Québec de tous les pouvoirs, à l'exception de ceux que les deux gouvernements voudront, pour des fins d'association économique, confier à des organismes communs ;
 - B à entreprendre, en vue d'atteindre cet objectif, des discussions techniques avec Ottawa sur le transfert ordonné des compétences ;
 - C à élaborer, avec le Canada des ententes portant notamment sur la répartition des avoirs et des dettes ainsi que sur la propriété des biens publics, conformément aux règles habituelles du droit international.

2. Dans le cas où il lui faudrait procéder unilatéralement, assumer méthodiquement l'exercice de tous les pouvoirs d'un État souverain, en s'assurant au préalable de l'appui des Québécois par voie de référendum.

3. Soumettre à la population une constitution nationale élaborée par les citoyens au niveau des comtés et adoptée par les délégués du peuple réunis en assemblée constituante ²⁹.

29 *Id.*, p. 252-253 [les italiques sont de nous].

II

20 mai 1980

La consultation sur la souveraineté et
l'association : un premier référendum
d'autodétermination

Pour initier la première grande délibération démocratique sur le statut politique du Québec, l'Assemblée nationale est invitée à mettre en œuvre l'engagement du Parti Québécois de « [f]aire adopter une loi organique sur les référendums, garantissant que les options offertes sont claires et distinctes, de formulation non ambiguë, permettant l'expression de choix véritables »³⁰. Inspirée par une loi adoptée par le Parlement du Royaume-Uni en vue de la tenue du référendum de 1975 sur le maintien au sein de la Communauté européenne [Marché commun]³¹, les membres de l'Assemblée nationale du Québec adoptent la *Loi sur la consultation populaire*³².

Après l'adoption de cette loi, le gouvernement de René Lévesque s'efforce de définir le contenu d'un projet de souveraineté-association sur lequel il entend faire porter le référendum. Ce projet est exposé dans un livre blanc qui est rendu public le 1^{er} novembre 1979 dont le titre fait référence, par l'emploi des mots « d'égal à égal » au principe d'égalité des peuples et dans lequel il est affirmé que « le temps est venu de choisir librement, démocratiquement »³³.

La question qui sera posée au peuple Québécois contient aussi ainsi une référence « à l'égalité des peuples ». Dévoilée le 20 décembre 1979 et adoptée par l'Assemblée nationale le 20 mars 1980, elle était ainsi libellée :

Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée *sur le principe de l'égalité des peuples* ; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada ?³⁴

Au terme d'une campagne référendaire à laquelle participe activement le Premier ministre du Canada Pierre Elliot Trudeau et à l'occasion de laquelle il promet aux Québécois du « changement » s'ils votent NON, le camp de indépendantistes récolte 40,44 % des voix, le NON l'emportant ainsi avec 50,56 % des suffrages exprimés. Au terme du scrutin référendaire auquel avait pris part 85,61 % des électeurs et électrices et prenant acte de la volonté de la majorité, le Premier ministre René Lévesque déclarait après le dévoilement des résultats le 20 mai 1980 : « Si j'ai bien compris, vous êtes en train de me dire : à la prochaine fois ».

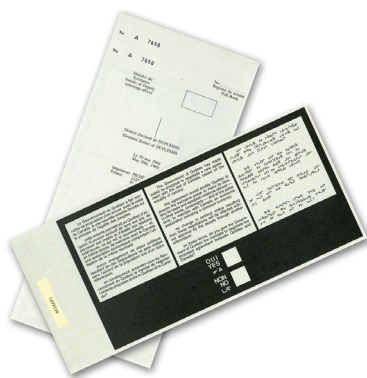
30 *Id.*, p. 255.

31 Voir le *Referendum Act 1975*, United Kingdom Statutes, 1975, c. 33.

32 Recueil des lois et règlements du Québec [R.L.R.Q.], c. C-64.1. Des extraits de cette loi sont reproduits en annexe 1 du présent rapport.

33 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La nouvelle entente Québec-Canada : proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*, Québec, Éditeur officiel, 1979 [en ligne : <https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document11.pdf>]. Sur ce livre blanc, voir André GAULIN, « Le livre blanc sur la souveraineté-association ou le Canada renégocié », (1979) 36 Québec français 17 [en ligne : <https://www.erudit.org/en/journals/qf/1979-n36-qf1208689/51331ac.pdf>].

34 Dans son allocution de présentation de la cette question à l'Assemblée nationale, le Premier ministre René Lévesque rappellera que, « depuis sa naissance, il y a plus de 370 ans, le peuple Québécois n'a jamais eu l'occasion de se prononcer démocratiquement sur son avenir ». Il ajoute : « [C]e que le gouvernement propose aux Québécois et aux Québécoises, c'est de devenir pleinement responsables de leur collectivité, au moyen d'une nouvelle entente basée *sur l'égalité fondamentale de chacun des partenaires* en vue d'atteindre le double objectif suivant : Donner au Québec le pouvoir exclusif de faire ses lois et d'employer ses impôts, ainsi que le droit de participer à la communauté des nations et, en même temps, maintenir avec le Canada les liens étroits et mutuellement avantageux d'une association économique et d'une union monétaire » : Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 31^e législature, 4^e session [6 mars 1979 au 18 juin 1980], 20 décembre 1979, vol. 21 n° 85, p. [en ligne : <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/31-4/journal-debats/19791220/121849.html>] [les italiques sont de nous]



Référendum du 20 mai 1980 - Bulletin de vote

Le 9 juin 1980, 20 jours après la tenue du référendum et à l'occasion d'une rencontre avec le Premier ministre du Canada et les premiers ministres des autres provinces Canadiennes se voulant le prélude à une nouvelle ronde de négociations constitutionnelles, le Premier ministre René Lévesque fera référence à l'exercice par le peuple Québécois de son droit à l'autodétermination en ces termes :

Lors du référendum du 20 mai dernier, les Québécois ont exercé, pour la première fois, leur *droit à l'autodétermination*. Cet exercice s'est fait démocratiquement et légalement – et il a été reconnu comme tel par le reste du Canada puisque le premier ministre du Canada et les premiers ministres de plusieurs provinces s'y sont impliqués personnellement. Il a également été reconnu par la communauté internationale qui s'y est vivement intéressée.

La reconnaissance manifeste de ce droit est l'acquis le plus précieux du référendum québécois. Quel qu'en ait été le résultat, il est maintenant incontesté et incontestable que le Québec constitue une communauté nationale distincte qui peut

choisir elle-même, sans intervention extérieure, son statut constitutionnel. Les Québécois peuvent décider de rester dans le fédéralisme Canadien, comme ils peuvent décider démocratiquement d'en sortir s'ils jugent que ce système ne correspond plus à leurs aspirations et à leurs besoins. Ce droit de contrôler soi-même son destin national est le droit le plus fondamental que possède la collectivité québécoise ³⁵.

La défaite référendaire n'empêchera toutefois pas le Parti Québécois de remporter l'élection générale du 13 avril 1981. Celui-ci est reporté au pouvoir pour un deuxième mandat en obtenant 49,26 % de la faveur populaire et en remportant 80 des 122 sièges que compte désormais l'Assemblée nationale. Cette victoire survient au moment où des négociations constitutionnelles battent leur plein et à l'occasion desquelles le Québec cherche à faire valoir ces revendications historiques, notamment celles visant à reconnaître son caractère national et à accroître son autonomie au sein de la fédération.

Le résultat des pourparlers constitutionnels annonce toutefois des changements qui n'étaient pas ceux auxquels s'attendaient les Québécois et aux Québécoises après l'échec du référendum du 20 mai 1980. Ces pourparlers conduisent à un accord entre le Premier ministre du Canada et les premiers ministres de neuf provinces Canadiennes sur le contenu d'une résolution pour modifier la Constitution du Canada et proposant une réforme majeure de l'ordre constitutionnel Canadien. Conclu à l'insu du gouvernement du Québec dans la nuit du 4 au 5 novembre 1981 qualifiée depuis lors de « Nuit des longs couteaux » ³⁶, cet accord ne donne aucunement satisfaction aux

35 Notes pour une intervention de monsieur René Lévesque à la rencontre des premiers ministres à Ottawa le 9 juin 1980, reproduites dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, Commission de la présidence du conseil et de la consultation, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, p. 158 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/ReneLevesque1980.pdf>] (les italiques sont de nous).

36 Sur ce sombre épisode dans l'histoire de la démocratie Canadienne et sa description par le Premier ministre du Québec, voir René LÉVESQUE, *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec/Amérique, 1986.



Référendum du 20 mai 1980

revendications historiques du Québec, notamment celles visant à reconnaître son caractère national et à accroître son autonomie au sein de la fédération. Au contraire, plusieurs éléments de la réforme réduisent une telle autonomie, notamment sur la question des pouvoirs du Québec en matière de promotion et la protection de la langue française ³⁷.

Dans les jours qui suivent ce « coup de force », voire ce « coup d'État » ³⁸, l'Assemblée nationale adopte une motion dans lequel est rappelé le droit du Québec à disposer de lui-même :

L'Assemblée nationale du Québec, rappelant le *droit du peuple québécois à disposer de lui-même* et exerçant son droit historique à être partie prenante et à consentir à tout changement dans la Constitution du Canada qui pourrait affecter les

droits et les pouvoirs du Québec, déclare qu'elle ne peut accepter le projet de rapatriement de la Constitution sauf si celui-ci rencontre les conditions suivantes :

1. On devra reconnaître que les deux peuples qui ont fondé le Canada sont foncièrement égaux et que le Québec forme à l'intérieur de l'ensemble fédéral Canadien une société distincte par la langue, la culture les institutions et qui possède tous les attributs d'une société nationale distincte ; [...] ³⁹.

Le gouvernement du Québec cherche alors à faire reconnaître par les tribunaux son droit de s'opposer à cette réforme et en empêcher l'adoption définitive. Mais, à deux reprises, la Cour suprême du Canada refuse de reconnaître au Québec le « droit de véto » qu'il

37 Pour une analyse de ce projet de réforme, lire Eugénie BROUILLET, *La négation de la nation - L'identité culturelle Québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005. Dès 1984, l'atteinte à l'autonomie du Québec en matière linguistique sera illustrée par le jugement de la Cour suprême du Canada qui invalidera les dispositions relatives à l'accès à l'école en langue anglaise de la *Charte de la langue française* comme étant contraires à l'article 23 de la nouvelle *Charte Canadienne des droits et libertés* : voir *Québec (Procureur général) c. Québec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66. Des jugements subséquents de la Cour suprême invalideront d'autres dispositions de la Charte de la langue française en matière de langue d'affichage et de langue d'enseignement, comme en font foi les arrêts rendus dans les affaires *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790 et *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 R.C.S. 47.

38 Voir Antoine ROBITAILLE, « Point chaud - 1982: "Un coup d'État" », *Le Devoir*, 10 avril 2012, p. 1.

39 Le texte intégral de cette résolution est accessible en ligne à l'adresse <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document18.pdf> (*les italiques sont de nous*). Pour un commentaire sur le projet de texte qui a été repris dans cette résolution, voir Daniel TURP, « De l'opportunité de proclamer le droit à l'autodétermination du peuple Québécois », dans Daniel TURP, *Le droit de choisir : essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, *supra* note 15, p. 297.

croyait détenir sur les modifications constitutionnelles le concernant, les juges étant d'avis que le consentement d'un degré appréciable de provinces suffit pour l'adoption de modifications et que le consentement du Québec lui-même n'était pas exigé ⁴⁰. Il fera aussi des représentations auprès du gouvernement et du Parlement du Royaume-Uni dont les interventions s'avéraient nécessaires pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle et rendre effectif le rapatriement de la Constitution au Canada ⁴¹. Ces démarches seront aussi infructueuses et le rapatriement deviendra une réalité avec la Proclamation de l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* le 17 avril 1982 ⁴².

Dans les années qui suivent ce rapatriement unilatéral de la Constitution du Canada, le gouvernement de René Lévesque utilisera divers moyens pour échapper à l'emprise de la *Loi constitutionnelle de 1982* et inclura, de façon systématique, dans l'ensemble de la législation Québécoise une disposition visant à faire échapper ses lois de l'emprise de la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés* ⁴³.

Suite à la victoire d'un Parti conservateur du Canada dirigé par le Québécois Brian Mulroney lors de l'élection du 4 septembre 1984 et l'engagement pris par celui-ci de « convaincre l'Assemblée nationale de donner son assentiment à la nouvelle constitution canadienne accord dans l'honneur et l'enthousiasme » ⁴⁴, René Lévesque invite le Parti Québécois à prendre « le beau risque » ⁴⁵. Tout en rappelant que la souveraineté devrait rester « la suprême police d'assurance du peuple », il envisage donc d'engager le Québec dans une nouvelle négociation constitutionnelle et son gouvernement formulera le 17 mai 1985 une nouvelle proposition constitutionnelle ⁴⁶. Dans son *Projet d'Accord constitutionnel*, le gouvernement réaffirmera d'ailleurs le droit à l'autodétermination du Québec en ces termes :

Ces propositions, on le remarquera, s'insèrent dans le cadre fédératif de la Constitution actuelle. Elles visent à le bonifier de façon à ce que les Québécois puissent, tant qu'ils en décideront ainsi, y trouver les conditions les plus favorables possible à leur développement. Comme il va de

40 Voir le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 Rapports de la Cour suprême [R.C.S.] 753 et le *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.

41 Le rapatriement de la Constitution sera rendu possible par l'adoption par le Parlement du Royaume-Uni du *Canada Act 1982*, UK Public General Acts 1982, c. 11, dont la version française intitulée *Loi sur le Canada* se trouve en annexe A, l'annexe B présentant la version française de la *Loi constitutionnelle de 1982* dont la partie I comprend la *Charte Canadienne des droits et libertés* [en ligne : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/11/contents>].

42 Des recherches ultérieures démontreront la complicité, en violation du principe de la séparation des pouvoirs, entre les juges de la Cour suprême du Canada, les autorités Canadiennes et Britanniques concernant ce rapatriement : voir à ce sujet Frédéric BASTIEN, *La Bataille de Londres - Dessous, secrets et coulisses du rapatriement constitutionnel*, Montréal, Boréal, 2013.

43 Voir la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, R.L.R.Q., c. L-4.2. L'article 4 de cette loi est toujours en vigueur aujourd'hui et prévoit que « [l]e gouvernement ne peut autoriser la proclamation visée au paragraphe 1 de l'article 59 de la Loi constitutionnelle de 1982 sans avoir obtenu, au préalable, le consentement de l'Assemblée nationale ». Cette disposition empêche ainsi le gouvernement du Québec de donner seul son accord à l'application du paragraphe 1 [a] de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* selon lequel toute personne ayant comme langue maternelle l'anglais peut recevoir son éducation et celle de ses enfants dans cette langue ».

44 Cet extrait du « Discours de Sept-Îles » prononcé le 6 août 1984 par Brian Mulroney est reproduit dans l'allocation prononcée par le Premier ministre du Québec René Lévesque le 17 mai 1985 accessible à l'adresse <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/rene-levesque/allocation-du-premier-ministre-du-quebec-monsieur-rene-levesque-quebec-le-vendredi-17-mai-1985>.

45 Ce choix de René Lévesque entraînera la démission de plusieurs députés du Parti Québécois qui siégeront comme indépendants. Au nom du groupe des députés indépendants regroupés dans le Rassemblement démocratique pour l'indépendance (RDI), le député Gilbert Paquette présentera à l'Assemblée nationale le 15 mai 1985 le projet de *Loi reconnaissant le droit de libre disposition peuple Québécois* [Projet de loi no 191] : voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 32e législature, 5e session [19 mai 1981-23 octobre 1985], vol. 28, no 60, p. 3550. Dans un communiqué diffusé le même jour sous le titre « Le Québec doit pouvoir décider de son avenir politique », le député Paquette affirmait : « Dans la nouvelle perspective où s'est placée le gouvernement du Québec, et compte tenu de l'état de faiblesse dans lequel il entreprend les discussions constitutionnelles, l'adoption de ce projet de loi d'ici l'été permettrait en outre au gouvernement de s'appuyer sur l'Assemblée nationale pour exiger lors des prochains pourparlers constitutionnels, que la constitution canadienne reconnaisse le droit fondamental du peuple Québécois à la libre disposition du peuple Québécois. Il s'agit s'adapter la constitution canadienne aux droits du Québec plutôt que l'inverse et garder grandes ouvertes les voies de l'avenir » (les soulignés sont de l'auteur du communiqué). Ce projet porte le même titre et est identique dans son contenu au projet de loi no 191 présenté par le député Fabien Roy le 22 juin 1978 : voir *supra* note 27 et l'annexe 2. Comme celui de Fabien Roy, le projet de loi du député Paquette ne sera pas adopté et mourra au feuillet lors de la dissolution de la 31e législature le 23 octobre 1985.

46 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet d'accord constitutionnel - Propositions du Gouvernement du Québec* p. 340 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/Partie3/Document20.pdf>] [ci-après *Projet d'Accord constitutionnel*].



Signature de la Proclamation d'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*
Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada et la Reine Élisabeth II - 17 avril 1982

soi, elles n'altèrent en rien le droit inaliénable du peuple Québécois de disposer lui-même démocratiquement de son avenir constitutionnel ⁴⁷.

Ce projet fera de la reconnaissance du peuple Québécois un préalable essentiel à la participation du Québec à la nouvelle dynamique constitutionnelle. Il énoncera les conditions d'un accord parmi lesquelles on notera la reconnaissance de la responsabilité première du Québec en matière de droits et libertés, la modification de la procédure d'amendement constitutionnel ainsi que le réaménagement des pouvoirs, la réforme des institutions judiciaires et la nécessité de poursuivre la négociation constitutionnelle ⁴⁸.

Si René Lévesque est celui qui est porteur de ce projet, c'est son ministre Pierre-Marc Johnson qui s'en fera le promoteur alors qu'il devient chef du Parti Québécois

après la démission de fondateur. Mais aux élections générales du 2 décembre 1985, le Parti libéral du Québec reprend le pouvoir et relèguent le Parti Québécois et son nouveau chef dans l'opposition. À cette élection et avec un appui de 55,99 % de l'électorat, le Parti libéral du Québec remporte 99 sièges et forme le gouvernement avec le retour de Robert Bourassa dans la fonction de Premier ministre. Le nouveau chef du Parti Québécois est élu avec 22 autres collègues et obtient 38,69 % des voix ⁴⁹.

Entre 1976 et 1985, près de dix années auront ainsi été consacrés à la quête de l'indépendance par le gouvernement du Parti Québécois, mais aussi à l'affirmation d'un droit à l'autodétermination qu'un nouveau gouvernement du Parti libéral du Québec tentera d'exercer en initiant lui-même une réforme constitutionnelle.

47 *Id.*, p. 351. Dans son allocution du 17 mai 1985, le Premier ministre du Québec reprend cette formule en affirmation : « Car il faut, bien sûr, que cela s'inscrive dans le cadre fédératif de la constitution actuelle, mais tout en visant à le modifier de façon à ce que les Québécois, tant qu'ils en décideront ainsi, y trouvent les conditions les plus favorables possibles à leur développement. Il va de soi, par conséquent, qu'il n'y a rien dans nos propositions qui puisse altérer le droit inaliénable du peuple Québécois de disposer lui-même, démocratiquement, de son avenir national » [en ligne : <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/rene-levesque/allocution-du-premier-ministre-du-quebec-monsieur-rene-levesque-quebec-le-vendredi-17-mai-1985>].

48 *Id.*, p. 353-373.

49 En sa qualité de chef et non sans avoir fait rappeler dans le programme qui est adopté lors du Xe Congrès du Parti Québécois le 14 juin 1987, que « [d]u droit naturel au droit international, découle une liberté inaliénable et fondamentale : celle qu'a le peuple Québécois de disposer de lui-même, [qui] inspire [son] action et la rend légitime [et] doit être affirmé avec constance et continuité », Pierre Marc Johnson propose d'agir par une démarche d'« affirmation nationale ». Celle-ci est présentée ainsi : « Le Québec, qui était sur la défensive à cause du résultat du référendum, du rapatriement unilatéral de la constitution et de la crise économique, doit reprendre l'initiative. Pour cela et pour ainsi progresser vers la souveraineté nous proposons une démarche d'affirmation nationale ferme, comme instrument de progrès et de développement du peuple québécois. » : voir PARTI QUÉBÉCOIS, *Programme 1987*, chapitre 1, articles 4 et 5 en ligne : <https://web.archive.org/web/20120823193641/https://d.pq.org/sites/default/files/Programme1987.pdf>.

III

1985-1992

*L'Accord du Lac Meech et la consultation sur
le Rapport du consensus de Charlottetown :*
un deuxième référendum d'autodétermination

Dans le discours inaugural lu à l'Assemblée nationale du Québec le 16 décembre 1985, le nouveau gouvernement du Québec affirme son intention de « mener à terme les négociations avec le gouvernement fédéral pour adhérer, sur la base des conditions déjà indiquées, à la charte constitutionnelle de 1982 »⁵⁰. Il dit vouloir s'engager « à développer avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements du pays des relations harmonieuses et positives, avec comme dominantes la défense vigoureuse des intérêts propres au Québec »⁵¹.

Le Québec redeviendra ainsi le défenseur d'une structure fédérale mise en place lors de la création du Dominion du Canada en 1867⁵². Si le principe d'autonomie était de la plus haute importance pour le Québec au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est en raison du fait qu'il lui permettrait de préserver sa spécificité, notamment en matière de langue et de culture. Depuis lors, le Québec a lutté pour maintenir sa spécificité et résiste aux tentatives fédérales de diminuer les pouvoirs dévolus à son Assemblée nationale en raison notamment de l'approche centralisatrice de la Cour suprême du Canada dans l'application et l'interprétation du partage des compétences⁵³.

Il y a lieu de rappeler que de multiples conférences ont été organisées pour discuter des réformes constitutionnelles avant l'arrivée du Parti Québécois au pouvoir en 1976. Les gouvernements Québécois successifs avaient soumis des propositions visant à accorder au Québec plus de pouvoirs non seulement sur la culture

et la langue, mais aussi sur la politique sociale et les relations internationales. Si elles avaient été approuvées, ces réformes constitutionnelles auraient conféré au Québec un statut particulier, ou auraient conduit à une forme de fédéralisme asymétrique. Ces négociations échoueront parce que les gouvernements du Canada et des neuf autres provinces canadiennes refuseront d'accéder aux demandes du Québec et proposeront des réformes susceptibles de conduire à une centralisation accrue des pouvoirs à Ottawa, comme le prouveront l'échec de la conférence constitutionnelle de la Confédération de demain en 1967 et le refus par le Québec d'approuver la *Charte de Victoria* élaborée lors de la conférence de 1971⁵⁴.

S'agissant du rapatriement de la Constitution du Canada effectué en 1982 sans le consentement du Québec, le nouveau gouvernement du Parti libéral du Québec se fera un devoir de rappeler ses droits historiques du Québec, affirmera que la *Loi constitutionnelle de 1982* pourrait être acceptable pour le Québec si certaines modifications lui étaient apportées et énoncera les cinq conditions pour sa future adhésion à cette loi :

Le Québec ne s'objecte évidemment pas à ce que le Canada ait repris de Londres l'entière juridiction sur sa propre constitution. Ce à quoi nous nous objectons, c'est que ce rapatriement ait servi de prétexte pour modifier substantiellement la Constitution canadienne sans tenir compte des droits historiques du Québec. Quatre ans après la

50 Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 34^e législature, 1^{ère} session [16 décembre 1985 au 8 mars 1988], Vol. 29, N° 1, 16 décembre 1985 [en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/33-1/journal-debats/19851216/122661.html>].

51 *Ibid.*

52 Même si le Canada est un « État fédératif » ou une « fédération », il est encore parfois décrit, mais à tort, comme une confédération : voir Benoît PELLETIER, « Le Canada n'est pas une confédération ! », *Journal de Québec*, 3 septembre 2014 [en ligne : www.journaldequebec.com/2014/09/03/le-canada-nest-pas-une-confederation].

53 Pour une analyse détaillée de cette approche centralisatrice, voir Eugénie BROUILLET, « La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada », [2004] 45 *Cahiers de droit* 7.

54 Sur ces différentes tentatives de réformer la Constitution du Canada, voir Edward MCWHINNEY, *Québec and the Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1979 et André TREMBLAY, *La réforme de la Constitution au Canada* Montréal, Éditions Thémis, 1995. En dépit de l'échec de ces conférences constitutionnelles multilatérales, il y a lieu de souligner que le gouvernement du Québec a signé pendant cette période un certain nombre d'ententes intergouvernementales bilatérales avec le gouvernement du Canada, notamment en matière de pensions de vieillesse, de bourses d'études postsecondaires et d'immigration : voir à ce sujet, Johanne POIRIER, « Intergovernmental Agreements in Canada : At the Crossroads between Law and Politics », dans Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, *The State of the Federation 2001-2002*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 425.

proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982, le Québec dirigé par un nouveau gouvernement n'y a toujours pas adhéré. Il faut dire qu'aucun gouvernement québécois de quelque tendance politique que ce soit ne pourrait signer cette Loi constitutionnelle de 1982 dans son texte actuel. Toutefois, si certaines modifications y étaient apportées, elle pourrait être acceptable pour le Québec ...

Le 2 décembre 1985, la population du Québec nous a donné clairement le mandat de réaliser notre programme électoral qui fait état des principales conditions qui pourraient amener le Québec à adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982. Ces conditions sont :

- la reconnaissance explicite du Québec comme société distincte ;
- la garantie de pouvoirs accrus en matière d'immigration ;
- la limitation du pouvoir fédéral de dépenser ;
- la reconnaissance d'un droit de veto ;
- la participation du Québec à la nomination des juges à la Cour suprême du Canada ⁵⁵.

Des négociations sont entreprises et un projet de modification constitutionnelle répondant à ces cinq conditions, présenté comme *l'Accord du Lac Meech*, est approuvé par le Premier ministre du Canada Brian Mulroney, le Premier ministre du Québec Robert Bourassa et les premiers ministres des neuf autres provinces canadiennes le 30 avril 1987 ⁵⁶. Un texte juridique de l'accord est rendu public le 3 juin 1987 et est présenté comme le projet de *Modification constitutionnelle de 1987* ⁵⁷. Ce texte contient notamment une règle interprétative « voulant que « [t]oute interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte et que la législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec ⁵⁸.

Selon les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les modifications qui y sont contenues sont soumises à la procédure du consentement unanime et doivent pour entrer en vigueur donner lieu à l'approbation de résolutions du Parlement du Canada, de l'Assemblée nationale du Québec et des assemblées législatives des neuf autres provinces canadiennes. Cette approbation doit se faire dans un délai maximal de trois ans après l'adoption de la première résolution,

55 Voir le texte de l'Allocution prononcée par M. Gil Remillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986, reproduit dans *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, supra note 35, p. 167 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/GilRemillard1986.pdf>].

56 Pour le texte de l'accord du 30 avril 1987 et l'ensemble de la documentation concernant cet accord, voir « Documents du lac Meech », [19992] 37 *Revue de droit de McGill* 144 [en ligne : <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/2018/09/7600838-SpecialSection.pdf>].

57 Le texte du projet de *Modification constitutionnelle de 1987* est reproduit dans Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, 6e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 1365-1374 et est accessible en ligne à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/federation/accord-constitutionnel-1987.html>.

58 Le libellé de l'article de l'article 1 du projet de *Modification constitutionnelle de 1987* se présentait ainsi :

1. La Loi constitutionnelle de 1867 est modifiée par insertion, après l'article 1, de ce qui suit :

2. (1) Toute interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec : la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada ; la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte.

(2) Le Parlement du Canada et les législatures des provinces ont le rôle de protéger la caractéristique fondamentale du Canada visée à l'alinéa (1)a).

(3) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec visé à l'alinéa (1)b).

(4) Le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des gouvernements des provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue.

Sur le lien entre la notion de « société distincte » et le droit à l'autodétermination, voir Daniel TURP, « La portée de la qualification du Québec comme "société distincte" ou "peuple" dans la Constitution du Canada », p. 307 et « Le caractère distinct et le droit à l'autodétermination », dans Daniel TURP, *Le droit de choisir*, supra note 15, p. 307 et 325.



Allocution à l'Assemblée nationale du Québec suite au rejet de l'Accord du Lac Meech
Robert Bourassa - Premier ministre du Québec - 22 juin 1990

en l'occurrence le 23 juin 1990 du fait de la première approbation survenue à l'Assemblée nationale de sa résolution le 23 juin 1987 ⁵⁹.

Avant même le début du processus d'approbation, l'Accord du lac Meech fera toutefois l'objet de sérieuses contestations, notamment celle du Parti libéral du Canada et en particulier de son ancien chef et Premier ministre du Canada Pierre Elliott Trudeau ⁶⁰.

Les objections se multiplieront dans les deux années qui suivront et fragiliseront l'accord. En dépit des recommandations formulées par un Comité spécial de la Chambre des communes présidé par le député Jean Charest ⁶¹ et d'une rencontre des premiers ministres visant à sauver l'accord qui se déroulera du 3 au 10 juin 1990, deux assemblées législatives, celles du Manitoba et de Terre-Neuve, n'adopteront pas avant

l'échéance du 23 juin 1990 les résolutions qui auraient permis que soit proclamée la *Modification constitutionnelle de 1987* ⁶².

L'échec de l'Accord du lac Meech donnera l'occasion au Premier ministre Robert Bourassa de réitérer le droit à l'autodétermination du Québec en faisant appel à sa liberté et sa capacité d'assumer son destin. Dans une déclaration solennelle devant l'Assemblée nationale du Québec, celui-ci affirmera ainsi :

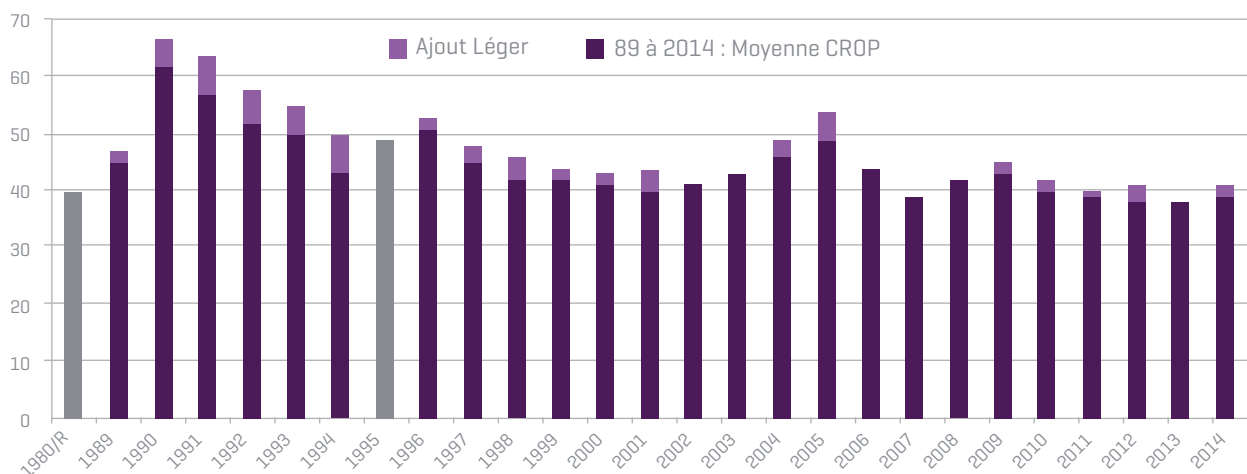
Donc, depuis 1985, la question est : *What does Canada want ?* ...et on attend encore la réponse du Canada à cet égard. Monsieur le président, le Canada anglais doit comprendre de façon très claire que, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une

59 Pour le texte de la résolution proposant que « l'Assemblée nationale autorise la modification de la constitution du Canada par proclamation de Son Excellence le gouverneur général sous le grand sceau du Canada et qui comprend le texte du projet de *Modification constitutionnelle de 1987*, voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*. 33e législature, 1re session [16 décembre 1985 au 8 mars 1988], 23 juin 1987, vol. 29, n° 130, p. 9535-9540 [en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/33-1/journal-debats/19870623/122969.html>]

60 Voir Pierre Elliott TRUDEAU, « L'accord du lac Meech rendra le Canada impotent », *La Presse*, 27 mai 1987, p. A1, publié dans une version anglaise dans le *Toronto Star* le même jour sous le titre « Say Goodbye to the Dream of One Canada » [en ligne : <https://primarydocuments.ca/say-goodbye-to-the-dream-of-one-canada>], 10 mars 1989

61 Voir CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, Comité spécial pour examiner le projet de résolution d'accompagnement de l'Accord du Lac Meech, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1990 dont le résumé est accessible à l'adresse http://bilan.usherbrooke.ca/votes/callisto/dhsp3/lois/Rapport_Charest.html.

62 Pour une chronologie des négociations relatives l'Accord du lac Meech, voir « De la signature à l'échec », *Le Devoir*, 19 juin 2010 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/canada/291195/de-la-signature-a-l-echec>]. Voir aussi Carol ROGERSON and Katherine SWINTON, *Competing Constitutional Visions: the Meech Lake Accord*, Toronto, Carswell, 1988 et Andrew COHEN, *Deal Undone: The Making and Breaking of the Meech Lake Accord*, Toronto, Douglas & McIntyre, 1990.



Sondages sur la souveraineté 1980-2014 - Moyennes annuelles des sondages CROP [+ Léger en violet lorsque écart] - Répartition proportionnelle des indécis. En 1980 et 1995, le vote référendaire effectif

société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement ⁶³.

déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel ».

Le rejet de cet accord entraînera une montée significative du sentiment indépendantiste au Québec et les sondages révéleront que le soutien à la souveraineté atteint des sommets, atteignant près des deux-tiers de ses électeurs et électrices comme le révèle le tableau ci-dessus ⁶⁴.

Du nom de ses deux co-présidents et composée de membres de l'Assemblée nationale, mais comprenant également de personnes issues du milieu syndical, du milieu des affaires, du milieu coopératif, de l'enseignement, de la culture et du monde municipal ainsi que de trois parlementaires de la Chambre des communes du Canada, la Commission Bélanger-Campeau tient des audiences publiques dans les diverses régions du Québec, procède à l'audition d'experts et voit à la tenue de forums sur des aspects particuliers de l'objet du mandat, notamment l'aspect social, culturel, démographique et de développement régional. Plusieurs des exposés-réponses et études présentées par les experts sollicités par la Commission porteront sur le droit à l'autodétermination du Québec ⁶⁵.

Pour étudier les options qui s'offrent dorénavant au Québec, l'Assemblée nationale adopte la *Loi instituant la commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* ⁶⁵. Empruntant à la terminologie de l'article 1er commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, le premier considérant de son préambule affirme d'ailleurs « que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de

63 Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 34^e législature, 1^{ère} session, [28 novembre 1989 au 18 mars 1992], Vol. 31, N° 62, 22 juin 1990 [en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/34-1/journal-debats/19900622/63259.html>] (*les italiques sont de nous*). Dans le « Message à la population du premier ministre du Québec [...] à la suite de l'échec de l'Accord du Lac Meech, 23 juin 1990 », Robert Bourassa ajoutera : « Bref, le Québec a la liberté de ses choix. Mais il doit faire son choix dans le réalisme, le calme et dans la lucidité. Quant à moi, je puis vous assurer que mon seul guide sera l'intérêt supérieur du peuple Québécois » : voir *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental, de 1936 à mars 2001*, supra note 35, p. 184 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/RobertBourassa1990-2.pdf>].

64 Voir Jean-François LISÉE, *L'appui à la souveraineté : état des lieux*, 29 avril 2014 [en ligne : <https://jflisee.org/lappui-a-la-souverainete-etat-des-lieux>].

65 *Lois du Québec* [L.Q.], 1990, c. 34 [en ligne : http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=86733]

66 Voir José WOEHLING, *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec* et Daniel TURP, *Exposé-réponse [Options d'avenir politique et constitutionnel pour le Québec]*, 18 décembre 1990 et dont les textes ont été reproduits dans [1991-1992] 7 *Revue Québécoise de droit international* 12 et 141.

La Commission Bélanger-Campeau fait rapport le 27 mars 1991⁶⁷ et formule, en conformité avec son mandat, ses recommandations sur le statut politique et constitutionnel du Québec. Avant de formuler de telles recommandations, elle rappelle que le Québec est une société moderne détenant une identité propre, présente une analyse de l'évolution vers l'impasse et propose deux voies de solution qu'elle résume ainsi :

Pour briser l'impasse et redéfinir son statut politique constitutionnel, le Québec ne peut emprunter que deux voies. Dans une première voie, le Québec tenterait d'obtenir qu'une redéfinition de son statut soit acceptée dans le cadre constitutionnel de la fédération canadienne. Cette voie suppose que son intégration au système politique soit maintenue, mais profondément réaménagée. Une seconde voie de solution consistera pour le Québec à se retirer du cadre constitutionnel de la fédération canadienne, avec ou sans l'accord des autres parties du Canada, en vue d'accéder à la pleine souveraineté politique et de devenir un État indépendant de l'État canadien, ouvert à l'établissement de liens économiques avec ce dernier⁶⁸.

En présentant la seconde voie de solution, la Commission évoque la question du droit à l'autodétermination, sans utiliser ce vocable, en l'abordant sous l'angle de l'expression démocratique et de la légitimité politique en affirmant :

La Constitution canadienne ne fait pas mention du droit pour une province de faire sécession, c'est-à-dire de se retirer de la fédération. L'expression démocratique d'une volonté claire de la population de se constituer en État indépendant, associée à l'engagement du Québec de respecter les principes de l'ordre juridique international, fonderait la légitimité politique d'une démarche du Québec vers l'accession à la souveraineté⁶⁹.

S'agissant des recommandations de la Commission Bélanger-Campeau, elles consistent à proposer l'adoption au printemps 1991 d'une loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec. En détaillant son contenu, elle précise que cette loi devrait renfermer « trois sections, à savoir un préambule, une première partie portant sur la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, et une seconde partie portant sur l'offre



67 COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Rapport*, 27 mars 1991 [ci-après *Rapport de la Commission Bélanger-Campeau*] [en ligne : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=45126]. Pour une synthèse des travaux de la Commission, voir Alain-G. GAGNON et Daniel LATOUCHE (dir.), *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres- Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec-Amérique, 1991 [en ligne : http://classiques.ugac.ca/contemporains/gagnon_alain_g/allaire_belanger_campeau_et_al/allaire_belanger_campeau_et_al.html].

68 *Rapport de la Commission Bélanger-Campeau*, p. 52.

69 *Id.*, p. 59.

d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle »⁷⁰.

L'Assemblée nationale donne suite à ses recommandations et adopte le 20 juin 1991 la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*⁷¹. Comme dans la loi qui avait institué la Commission Bélanger-Campeau et donnant suite aussi à la recommandation de celle-ci concernant le contenu du préambule, cette loi rappelle dans son deuxième considérant que « les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel ».

Prévoyant sur le référendum sur la souveraineté et instituant deux commissions parlementaires spéciales, soit une Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et une Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle, les six premiers articles de la loi méritent d'être cités :

CHAPITRE I

RÉFÉRENDUM SUR LA SOUVERAINETÉ

1. Le gouvernement du Québec tient un référendum sur la souveraineté du Québec entre le 8 juin et le 22 juin 1992 ou entre le 12 octobre et le 26 octobre 1992. Le résultat du référendum a pour effet, s'il est favorable à la souveraineté, de proposer que le Québec acquière le statut d'État souverain un an, jour pour jour, à compter de la date de sa tenue.

CHAPITRE II

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

2. Est instituée, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, une commission parlementaire spéciale

désignée sous le nom de Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

3. La Commission a pour mandat d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté, cette dernière signifiant la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales ; cette Commission devra formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Elle a également pour mandat, dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada ferait l'offre formelle d'un partenariat économique, d'étudier et d'analyser telle offre et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

CHAPITRE III

COMMISSION D'ÉTUDE SUR TOUTE OFFRE D'UN NOUVEAU PARTENARIAT DE NATURE CONSTITUTIONNELLE

4. Est instituée, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, une commission parlementaire spéciale désignée sous le nom de Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

5. La Commission a pour mandat d'apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite au gouvernement du Québec par le gouvernement du Canada et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

⁷⁰ *Id.*, p. 89.

⁷¹ L.Q. 1991, c. 34.

6. Pour être soumise à l'appréciation de la Commission, toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite au gouvernement du Québec doit lier formellement le gouvernement du Canada et les autres provinces.

Durant les mois qui suivront, la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté approfondira les recherches qu'avait effectués la Commission Bélanger-Campeau en vue du référendum dont la tenue est prévue en 1992. Plusieurs des travaux de recherche aborderont la question du droit à l'autodétermination du Québec ⁷² et seront pris en compte dans le projet un rapport de la commission ⁷³. Dans la partie consacrée aux attributs du Québec souverain, le projet de rapport s'intéresse au « peuple Québécois » et on peut y lire :

Au fil des ans, les Québécois ont pris conscience du fait qu'ils formaient un peuple, une collectivité nationale distincte. Par ailleurs un large consensus s'est développé au sujet de la composition du peuple Québécois : sont Québécois tous ceux et celles qui ont leur domicile au Québec. Dans les faits, lorsque les Québécois sont appelés à décider de leur avenir politique et constitutionnel, chacun est appelé à se prononcer quelles que soient son origine ou sa langue. Les Québécois forment une communauté moderne, pluriethnique, fondée sur le partage des valeurs communes, sur une langue usuelle de communication et sur la participation à la vie collective ⁷⁴.

S'agissant des développements portant sur les implications de la mise en œuvre de la souveraineté et comme dans le rapport de la Commission Bélanger-Campeau, la question du droit à l'autodétermination n'est pas abordée directement non plus, mais l'est à nouveau sous l'angle de la volonté populaire et de la tradition démocratique :

Il importe encore une fois de noter que, même dans l'hypothèse d'un amendement constitutionnel autorisant la sécession, la souveraineté du Québec ne serait pas conférée par la Constitution canadienne ni par une entente entre le Québec et le Canada. Elle serait fondée plutôt sur la volonté du peuple du Québec et seuls les actes normatifs tirant leur source de cette volonté auraient effet sur le territoire du Québec à compter du jour de l'accession à la souveraineté

Par ailleurs la longue tradition démocratique du Canada et du Québec porte à croire que ni l'Assemblée nationale, ni le Parlement canadien ne chercherait à imposer en territoire Québécois un ordre constitutionnel à l'encontre de la volonté du peuple du Québec ⁷⁵.

Mais ce rapport restera à l'état de projet en raison du fait que le gouvernement du Québec reprendra les négociations avec le gouvernement du Canada et les gouvernements des neuf autres provinces du Canada. Ayant décidé de privilégier la voie du partenariat constitutionnel et se joignant en août 1992 à des discussions qu'avaient entreprises le gouvernement du

72 Voir Daniel TURP, [Exposé-réponse] [Processus d'accession à la souveraineté], dont la première partie porte sur le droit à l'autodétermination, [en ligne : http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=46291] et Stephen A. SCOTT, *Autodétermination, sécession, division, légalité : observations* [en ligne : http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=46015]. Ces deux textes ont fait l'objet de mises à jour en 2002 et sont accessibles pour celui de Daniel Turp à l'adresse <http://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commission-accession-souverainete/QA-22-%20DanielTurp.pdf> et pour celui de Stephen Scott à l'adresse <http://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commission-accession-souverainete/QA-13-StephenAScott.pdf>. Voir aussi Thomas M. FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcolm N. SHAW et Christian TOMUSCHAT, *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, 1991 [en ligne : http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=46013].

73 COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, *Projet de rapport- Document de travail*, 16 septembre 1992 [en ligne : http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=46311].

74 *Id.*, p. 10.

75 *Id.*, p. 70-71.

Canada avec les gouvernements des neuf autres provinces canadiennes, le Premier ministre Robert Bourassa participera à une série de rencontres qui conduiront à l'adoption le 28 août du *Rapport du consensus de Charlottetown*⁷⁶. Le contenu de ce document trouvait sa source dans un rapport du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada qui avait servi de point de départ aux discussions qu'avaient eu, en l'absence du Québec, les représentants des gouvernements du Canada, de ceux des neuf autres provinces, des trois territoires et des peuples autochtones. Ce rapport comportera des propositions de modifications aux lois constitutionnelles canadiennes visant à répondre aux mêmes conditions formulées par le gouvernement Bourassa au lendemain du rejet de l'*Accord du lac Meech*, mais également régissant le statut des peuples autochtones au Canada et prévoyant une réforme en profondeur du Sénat du Canada.

Contrairement au projet de *Modification constitutionnelle de 1987* qui traduisait en termes juridiques

l'*Accord du lac Meech*, le projet de *Modification constitutionnelle de 1992*⁷⁷ ne donnera pas lieu quant à lui à la présentation de résolutions devant le Parlement du Canada, l'Assemblée nationale du Québec et les législatures des neuf autres provinces canadiennes. L'on s'entendra plutôt pour soumettre le *Rapport sur le consensus de Charlottetown* à l'approbation de la population qui sera invitée à répondre à la question « Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992 ? ».

Pour permettre aux Québécois et aux Québécoises de répondre à cette question, l'Assemblée nationale adoptera le 8 septembre 1992 la *Loi modifiant la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*⁷⁸. L'adoption d'une telle loi sera rendue nécessaire pour que le référendum porte non plus sur la souveraineté comme cela était prévu à l'origine et l'article 1er de la loi, tel que modifié, énoncera que « [l]e gouvernement du Québec tient, au

76 Le texte intégral de ce rapport est accessible en ligne à l'adresse <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document27.pdf>. Sur le virage qu'effectue le Premier ministre Bourassa, voir les deux essais de Jean-François LISÉE, *Le tricheur- Robert Bourassa et les Québécois- 1990-1991*, Montréal, Boréal, 1994 et *Le naufrageur- Robert Bourassa et les Québécois 1991-1992*, Montréal, Boréal 1994 dont une version abrégée et remaniée a été publiée sous le titre *Le petit tricheur*, Montréal, Éditions Québec, Amérique, 2012.

77 Le texte intégral de ce projet est accessible à l'adresse <http://bilan.usherbrooke.ca/voutes/callisto/dhsp3/lois/Chalottetown.html>. La règle interprétative faisant référence au Québec comme société distincte avait été modifiée pour se lire dorénavant comme suit : 1. La Loi constitutionnelle de 1867 est modifiée par insertion, après l'article 1, de ce qui suit :

[1] Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la Charte canadienne des droits et libertés, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes :

- a) le fait que le Canada est une démocratie attachée à un régime parlementaire et fédéral ainsi qu'à la primauté du droit ;
- b) le fait que les peuples autochtones du Canada, qui ont été les premiers gouvernants du territoire, ont le droit de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés, et le fait que leurs gouvernements forment un des trois ordres de gouvernement du pays ;
- c) le fait que le Québec forme au sein du Canada une société distincte, comprenant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil ;
- d) l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays ;
- e) le fait que les Canadiens sont attachés à l'égalité raciale et ethnique dans une société qui comprend des citoyens d'origines multiples dont la contribution à l'édification d'un Canada fort reflète sa diversité culturelle et raciale ;
- f) l'attachement des Canadiens au respect des droits et libertés individuels et collectifs ;
- g) l'attachement des Canadiens au principe de l'égalité des personnes des deux sexes ;
- h) le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur diversité.

[2] La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir la société distincte.

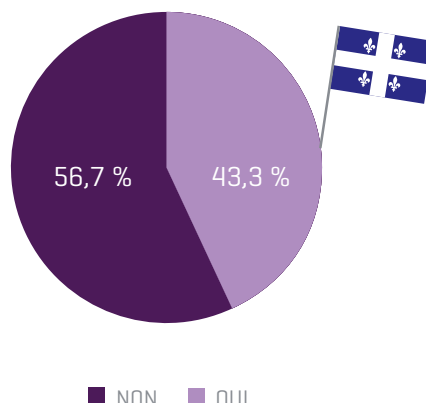
[3] Le présent article ne porte pas atteinte aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, des législatures ou des gouvernements des provinces, ou des corps législatifs ou des gouvernements des peuples autochtones du Canada, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue.

[4] Il est entendu que le présent article ne porte pas atteinte aux droits -- ancestraux ou issus de traités -- des peuples autochtones du Canada.

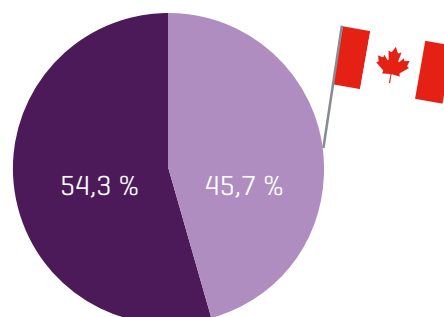
Sur la portée de cette nouvelle clause comprenant une référence au Québec comme société distincte, voir Henri BRUN, Ghislain OTIS, Jacques-Yvan MORIN, Daniel TURP, José WOEHRING, Daniel PROULX, William SCHABAS et Pierre PATENAUE, « La clause relative à la société distincte du Rapport du consensus sur la Constitution : un recul pour le Québec », dans Alain-G. GAGNON et Daniel TURP, *Référendum, 26 octobre 1992- Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992, p. 53.

78 L.Q. 1992, c.47 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document28.pdf>]

Résultats du référendum
sur l'Accord de Charlottetown
en 1992 Québec



Résultats du référendum
sur l'Accord de Charlottetown
en 1992 Canada



plus tard le 26 octobre 1992, un référendum sur l'entente concernant un nouveau partenariat de nature constitutionnelle résultant des réunions sur la constitution tenues en août 1992 ».

Alors que la population de neuf provinces canadiennes et des trois territoires a été appelée à se prononcer le 26 octobre 1992 dans le cadre d'une consultation tenue en vertu d'une loi adoptée par le Parlement du Canada, en l'occurrence la *Loi référendaire*⁷⁹, il est intéressant de noter que le référendum tenu au Québec le même 26 octobre 1992 l'a été sous l'égide de sa propre *Loi sur la consultation populaire*. Dans le cadre de deux scrutins référendaires distincts, 57,6 % des électeurs et électrices du Québec n'accepteront pas que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la

base de l'entente conclue le 28 août 1992, alors que pour le reste du Canada le vote défavorable s'élèvera à 54,3 %⁸⁰.

La tenue d'un référendum distinct au Québec sera une nouvelle illustration du droit du Québec de déterminer librement son statut politique en appliquant sa propre législation lors de la consultation populaire. Le choix des Québécois et Québécoises de ne pas consentir le 26 octobre 1992 aux modifications constitutionnelles proposées dans le *Rapport sur le consensus de Charlottetown* s'avéra en définitive un autre acte d'autodétermination du peuple Québécois.

79 Lois révisées du Canada, Lois du Canada [L.C.], 1992, c. 30, insérée dans les Lois révisées du Canada [L.R.C.], c. R-4.7 [en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/r-4.7>].

80 Sur le *Rapport du consensus de Charlottetown* et les référendums du 26 octobre 1992, voir Kenneth MCROBERTS and Patrick MONAHAN [eds], *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.



Création du Bloc Québécois en 1991

Après le rejet ces deux tentatives de réforme constitutionnelle, les conditions seront réunies par un retour en force des indépendantistes. D'ailleurs, les rejets de l'*Accord du Lac Meech* et du *Rapport du consensus de Charlottetown* seront à l'origine de la création et de la montée en force d'un nouveau parti indépendantiste sur la scène fédérale. Se donnant comme de mission de promouvoir l'indépendance du Québec au sein du Parlement du Canada dirigé l'ancien ministre conservateur Lucien Bouchard, le Bloc Québécois fera élire son premier député la même année en la personne de Gilles Duceppe qui deviendra ultérieurement son chef. Le Bloc Québécois se distinguera lors de l'élection

générale canadienne du 1993 à l'occasion de laquelle il recueillira 49,3 % des suffrages exprimées. Il remportera 54 des 75 sièges du Québec à la Chambre des communes du Canada qui lui permettront d'ailleurs de former l'Opposition officielle.

Ce résultat sera précurseur d'une autre victoire du mouvement indépendantiste, celle d'un Parti Québécois dirigé par Jacques Parizeau qui fera élire une majorité de députés à l'Assemblée nationale du Québec lors de l'élection du 12 septembre 1994 avec l'engagement de tenir un nouveau référendum sur l'indépendance durant la première année de son mandat.

IV

30 octobre 1995

La consultation sur la souveraineté et le
partenariat : un troisième référendum
d'autodétermination

Après avoir rappelé lors de son discours inaugural que « la plus grande décision politique qu'un peuple puisse prendre [est] l'accession à la souveraineté »⁸¹, le Premier Jacques Parizeau initie un deuxième processus visant à faire du Québec un membre à part entière de la communauté internationale en présentant à l'Assemblée nationale le 6 décembre 1994 un avant-projet de *Loi sur la souveraineté du Québec*⁸². Cet avant-projet comporte des dispositions relatives à la souveraineté, à l'association économique, à la nouvelle constitution, au territoire, à la citoyenneté, à la monnaie, aux traités, aux alliances internationales, à la continuité des lois et au partage des biens et des dettes. La question à laquelle les Québécois et Québécoises seront invités à répondre y est aussi formulé : « Êtes-vous en faveur de la loi adoptée déclarant la souveraineté ? OUI ou NON ».

lançant par la même occasion un processus de consultation dans le cadre duquel il invite les citoyens et citoyennes à contribuer à la rédaction d'un préambule qui prendra la forme d'une déclaration de souveraineté, le Premier ministre Parizeau fait adopter une série de décrets instaurant 16 Commissions régionales, une Commission des jeunes et une Commission des aînés et aînées dont le mandat recueillir les témoignages et d'examiner les mémoires portant sur le contenu de l'avant-projet de loi. Cette consultation se déroulera en janvier et février et 1995, suivie des travaux de la Commission nationale sur l'avenir du Québec avec le mandat de faire la synthèse de l'ensemble des consultations et formuler des recommandations concernant le contenu de la future *Loi sur la souveraineté du Québec*.

Dans un rapport transmis au Premier ministre Jacques Parizeau le 19 avril 1995, la Commission nationale s'enorgueillit du fait que l'on ait assisté à la plus vaste consultation populaire tenue dans l'histoire du Québec⁸³. Durant cette consultation qualifiée d'« hiver de la parole », 55 000 citoyens et citoyennes ont assisté aux travaux des commissions, 435 activités publiques ont été organisées, 5500 mémoires ont été présentées et 5000 interventions verbales et écrites ont pu être entendues et lues par 288 commissaires dont la majorité émane de la société civile.

S'agissant du droit à l'autodétermination, la Commission nationale indique dans son rapport que le projet de préambule ou « Déclaration de souveraineté » a suscité un grand intérêt et a fait l'objet de plusieurs propositions de contenu et de libellés. Parmi ces propositions, on compte celle voulant que la déclaration proclame d'abord l'exercice légitime du *droit du Québec à l'autodétermination*⁸⁴. La Commission constate aussi que « [...] les principaux objectifs suggérés par les intervenants dans une déclaration de souveraineté sont : l'affirmation de l'existence du peuple Québécois, de son *droit à l'autodétermination* et de sa volonté d'occuper désormais toute sa place au sein de la communauté des pays souverains »⁸⁵.

Dans ces recommandations, la Commission nationale sur l'avenir du Québec ne proposera d'inclure une référence explicite au droit à l'autodétermination dans le projet de *Loi sur la souveraineté du Québec*, mais elle suggérera d'y inclure comme élément « l'expression de notre volonté d'être maître de notre destinée, d'habiter sur un territoire en Amérique qui nous est

81 Discours inaugural, 29 novembre 1994 [en ligne : <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/jacques-parizeau/discours-du-trone-quebec-29-novembre-1994>].

82 1ère session, 35e législature, 6 décembre 1994 [en ligne : https://biblio.republiquelibre.org/Avant-projet_de_loi_sur_la_souverainet%C3%A9_du_Qu%C3%A9bec]. Pour une analyse article par article de cet avant-projet de loi, voir Daniel TURP, *L'Avant-projet de loi souveraineté : texte annoté*, Montréal, 1995, Éditions Yvon Blais, 1995.

83 COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Rapport*, Québec, 19 avril 1995 [en ligne : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=67091].

84 *Id.*, p. 17 [les italiques sont de nous]

85 *Ibid.* [les italiques sont de nous]



Jacques Parizeau, Lucien Bouchard et Mario Dumont
Signature de l'Entente entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois
et l'Action démocratique du Québec - 12 juin 1995

propre, différents et distincts par notre langue, notre histoire, nos coutumes, notre manière d'être, d'agir et de penser »⁸⁶.

En marge des travaux de la Commission nationale, les trois partis politiques Québécois ayant convenu de faire campagne pour le OUI, soit le Parti Québécois, l'Action démocratique du Québec et le Bloc Québécois, concluent le 12 juin 1995 une entente dans laquelle ils conviennent « d'un projet commun qui sera soumis au référendum, afin de répondre, de manière décisive, ouverte, à la longue quête des Québécois *pour maîtriser leur destin* »⁸⁷.

Après un examen des recommandations de la Commission nationale sur l'avenir du Québec et inspiré par l'*Entente du 12 juin 1995*, le gouvernement du Québec transformera l'avant-projet de *Loi sur la souveraineté du Québec* en un projet de *Loi no 1 sur l'avenir du Québec*⁸⁸. Dans un préambule intitulé « Déclaration de souveraineté », il est permis de constater que le gouvernement a tenu à affirmer la liberté du peuple du Québec de choisir son avenir en incluant une

déclaration ainsi libellée : « Nous, peuple du Québec, déclarons que nous sommes libres de choisir notre avenir ». Une référence explicite à l'autodétermination est par ailleurs incluse dans la loi et se présente sous la forme d'un intitulé de l'article 1er du projet de loi :

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.

La question référendaire soumise aux électeurs et électrices lors de la consultation populaire qui aura lieu le 30 octobre 1995 sera d'ailleurs inspirée par cet article et ainsi libellée :

« 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 ?⁸⁹ »

⁸⁶ *Id.*, p. 56.

⁸⁷ Voir l'*Entente entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec*, 12 juin 1995 [en ligne : https://biblio.republiquelibre.org/Loi_sur_l%27avenir_du_Qu%C3%A9bec#ANNEXE] [les italiques sont de nous].

⁸⁸ Le texte intégral du projet de *Loi sur l'avenir du Québec* [Projet de loi no 1], qui comprend en son annexe l'*Entente du 12 juin 1995*, est accessible à l'adresse <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf> et est reproduit en annexe 3 du présent rapport.

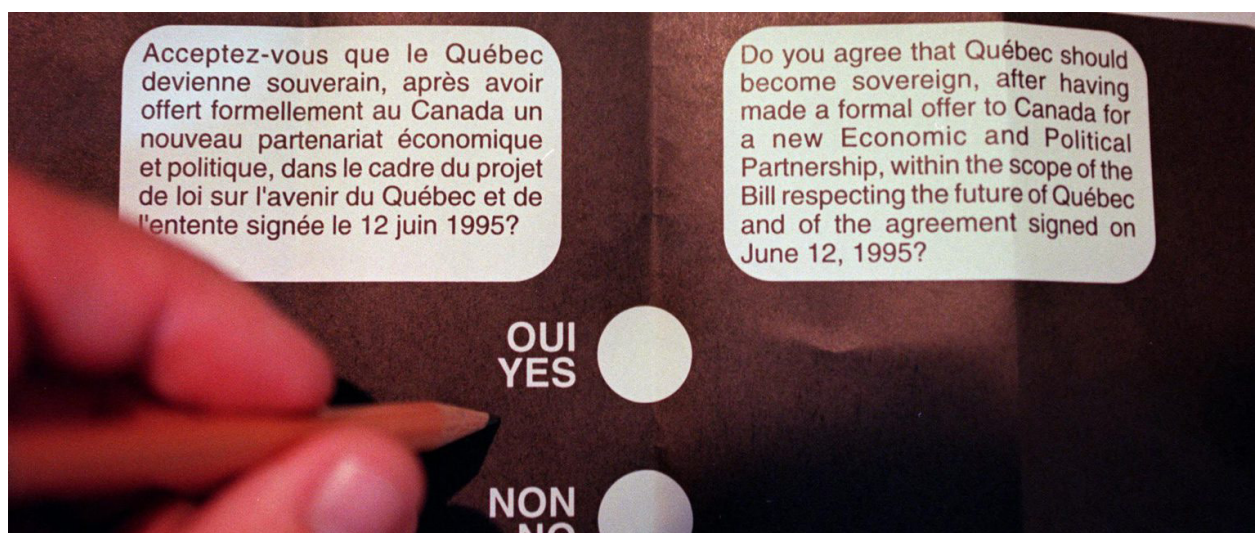
⁸⁹ La motion contenant cette question a été adoptée le 20 septembre 1995 et est accessible à l'adresse <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document31.pdf>. L'entente du 12 juin 1995 à laquelle il est fait référence dans la question est celle qui a été conclue entre

Si le libellé de la question de 1995 ne comprend pas de référence à l'« égalité des peuples » et, de façon implicite au droit du Québec à l'autodétermination comme celui du référendum tenu le 20 mai 1980, la question de l'exercice de ce droit et celui du Québec de proclamer la souveraineté, par la voie de son Assemblée nationale et, si nécessaire, de façon unilatérale, comme le prévoira le projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, fera l'objet d'un débat judiciaire.

Ce débat résultera d'une tentative de l'avocat Guy Bertrand d'empêcher par voie d'injonction la tenue même du référendum, celui-ci arguant que « la conduite du gouvernement du Québec, de même que ses faits et gestes en regard de l'avant-projet de loi sur la souveraineté et de l'entente du 12 juin 1995, constituent un véritable coup d'État parlementaire et constitutionnel, une fraude à la Constitution canadienne et un détournement de pouvoirs qui auront

pour conséquence de violer et de nier les droits et libertés [...] de tous les contribuables Québécois ». Ce recours sera toutefois rejeté par la Cour supérieure le 8 septembre 1995 raison du fait que le référendum envisagé, de par sa nature consultative, « n'offense pas l'ordre juridique ou constitutionnel »⁹⁰, le juge affirmant par ailleurs « que l'on ne peut empêcher les forces politiques de s'exercer » et qu'[i]l faut comprendre que la population désire s'exprimer »⁹¹.

Ce débat judiciaire se poursuivra avec le dépôt, sept jours avant la tenue du référendum, soit le 23 octobre 1995, d'un nouveau recours visant à faire déclarer que la *Loi sur l'avenir du Québec*, ainsi que toute autre mesure législative ou gouvernementale visant à modifier le statut du Québec comme province canadienne, est *ultra vires* des compétences de l'Assemblée nationale et qu'elle porte atteinte aux droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, sauf en cas de



Référendum du 30 octobre 1995 - Question

les trois partis politiques Québécois ayant convenu de faire campagne pour le OUI, soit le Parti Québécois, l'Action démocratique du Québec et le Bloc Québécois. Bien que l'entente ne fasse pas de référence explicite au droit à l'autodétermination du Québec, elle affirme que les trois parties conviennent « d'un projet commun qui sera soumis au référendum, afin de répondre, de manière décisive, ouverte, à la longue quête des Québécois *pour maîtriser leur destin* » (*les italiques sont de nous*). Le texte intégral de l'entente est annexé au projet de *Loi sur l'avenir du Québec* (Projet de loi no 1) et est accessible à l'adresse <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf>.

⁹⁰ Voir Bertrand c. Bégin, [1995] Recueil de jurisprudence du Québec [R.J.Q.] 2514.

⁹¹ *Id.*, p. 2515. La cour donnera toutefois en partie raison au demandeur en formulant une déclaration judiciaire en ces termes : « Déclare que le Projet de loi no 1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, présenté par le premier ministre Jacques Parizeau à l'Assemblée nationale le 7 septembre 1995, visant à accorder à l'Assemblée nationale du Québec le pouvoir de proclamer que le Québec devient un pays souverain sans avoir à suivre la procédure de modification prévue à la partie V [art. 38 à 49] 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 articles 2, 3, 6, 7, 15 et 24 paragraphe 1 » : *id.*, p. 2516.



Référendum du 30 octobre 1995 - Affiches du camp du OUI

modification de la Constitution du Canada conformément à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁹². Aucune audition de ce recours n'aura toutefois lieu avant la tenue du référendum et la question du droit à l'autodétermination du Québec ne sera pas en définitive un enjeu majeur de la campagne référendaire.

Le 30 octobre 1995, 93,52 % des personnes inscrites comme électeurs et électrices votent lors du scrutin référendaire. Le camp du NON l'emporte avec une majorité de 50,58 % des votes déclarés valides, le camp du OUI récoltant quant à la lui 49,42 % des suffrages validement exprimés. À peine 1,16 % des voix, soit 54 288 voix sur les 4 671 008 suffrages exprimés, séparera d'ailleurs les deux camps, les représentants du camp du OUI s'inclinant devant la défaite de leur option et acceptant le choix démocratique des Québécois et des Québécoises⁹³.

Mais, les opposants à l'indépendance poursuivent leur guérilla judiciaire. Ainsi, l'avocat Guy Bertrand présente,

le 3 janvier 1996, une version amendée de sa requête pour jugement déclaratoire et en injonction permanente et dépose une deuxième requête pour jugement interlocutoire. Il y conteste la « stratégie gouvernementale qui est de procéder unilatéralement à la séparation du Québec du reste du Canada, en passant par-dessus la Constitution canadienne. Étant d'avis que « le processus d'accession du Québec à la souveraineté relève essentiellement d'une démarche démocratique fondamentale qui trouve sa sanction dans le droit international public qu'il s'agit d'une question qui ne relève pas de la compétence des tribunaux, le Procureur général du Québec déposera une requête en irrecevabilité des recours dans les affaires *Bertrand* et *Singh*, respectivement les 12 et 30 avril 1996.

En réaction à la demande d'intervention du Procureur général du Canada dans l'affaire *Bertrand*, judiciaires et à l'initiative du nouveau Premier ministre du Québec Lucien Bouchard qui a succédé à Jacques Parizeau le 29 janvier 1996, l'Assemblée nationale du Québec

92 Voir *Singh c. Procureur général du Québec*, Requête pour jugement déclaratoire, Cour supérieure du Québec, District de Montréal, no 500-05-11275-953, 23 octobre 1995.

93 L'étude du projet de *Loi sur l'avenir du Québec* [Projet de loi no 1] ne se poursuivra donc pas à l'Assemblée nationale et ce projet de loi mourra au feuillet avec la dissolution de la 35^e législature du Québec le 21 octobre 1998.

adopte une résolution réaffirmant le droit à l'autodétermination du Québec. La résolution est ainsi libellée :

Que l'Assemblée nationale réaffirme que le peuple du Québec est libre d'assumer son propre destin, de déterminer sans entrave son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel ⁹⁴.

Dans un jugement du 30 août 1996, la Cour supérieure du Québec rejettera la requête en irrecevabilité du procureur général du Québec. Elle rappellera que l'adoption par l'Assemblée nationale de la motion du 22 mai 1996 soutenait la sa proposition voulant le projet d'indépendance était toujours vivant et que la controverse quant au droit à la sécession unilatérale en droit international dont le Québec pourrait se prévaloir permet de conclure que la situation du Québec à cet égard est loin d'être claire et définie. La Cour formule trois questions qui méritent selon elles une réponse judiciaire :

- 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 ? ⁹⁵

En réaction à ce jugement, le gouvernement du Québec annonce le 4 septembre 1996 qu'il ne prendra plus part aux procédures judiciaires s'intéressant à toute démarche menant à la souveraineté du Québec. Quant au gouvernement du Canada, il fera connaître le 26 septembre 1996 son intention de déférer pour avis les questions formulées par la Cour supérieure dans son jugement du 18 août 1996 à la Cour suprême du Canada, comme le lui permet la loi constitutive de cette cour ⁹⁶. Le gouvernement du Québec réitérera sa position voulant que la démarche d'accession à la souveraineté du Québec est une question essentiellement politique, ce qui n'empêchera toutefois pas le tribunal de dernier ressort du Canada de se formuler un avis qui s'avérera d'une importance capitale sur la question du droit à l'autodétermination du Québec.

94 Assemblée nationale, *Journal des débats*, 35e législature, 2e session., vol. 35, no 24, 22 mai 1996, p. 1268 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document32.pdf>].

95 *Ibid.*

96 *Loi sur la Cour suprême du Canada*, L.R.C., c. S-26, art. 53 [2].



1998-2000

Le Renvoi relatif à la sécession du Québec et la
Loi sur la clarté : la volonté d'autodétermination
et le droit de chercher à réaliser la sécession



Édifice de la Cour suprême du Canada - Ottawa, Ontario

C'est devant la Cour suprême du Canada que se poursuivra donc le débat juridique sur le droit à l'autodétermination du Québec. Ainsi, les neuf juges de cette Cour seront 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 ?
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 le 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 ? ⁹⁷

Ainsi, la Cour suprême du Canada est-elle appelée à formuler un avis sur la portée du droit constitutionnel, mais également du droit international, sur des questions liées à la sécession unilatérale. Ces questions circonscriront ainsi le débat à la seule question du droit de procéder « unilatéralement » à la sécession du Québec du Canada. Ces questions seront d'ailleurs considérées par le professeur Alain Pellet, comme une « tentative trop voyante de manipulation politicienne » ⁹⁸.

La Cour suprême du Canada refusera de répondre à ces questions très orientées par un OUI ou un NON et qui

⁹⁷ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, § 2 [en ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>] [ci-après « Renvoi sur la sécession du Québec »]. Des extraits de ce renvoi sont reproduits en annexe 4 du présent rapport.

⁹⁸ Voir Alain PELLET, *Opinion juridique sur certaines questions de droit international soulevées par le renvoi sur la sécession du Québec*, p. 45 [en ligne : <http://www.alainpellet.eu/Documents/PELLET%20-%201992%20-%20L'int%C3%A9grit%C3%A9%20territoriale%20du%20Qu%C3%A9bec.pdf>].

auraient comme conséquence, si elle devait répondre Non, de nier le droit du Québec à devenir un État indépendant et souverain. S'appuyant sur la Constitution du Canada, il formulera des réponses qui mèneront 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 ⁹⁹.

Ainsi, en réponse à la première question et en se fondant sur des principes constitutionnels, la Cour suprême consacrera l'existence pour le Québec d'un « droit à chercher à réaliser la sécession », en affirmant aussi une obligation de négocier pour le Canada. Unanime, la Cour s'exprime en ces termes :

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 pou-

voir 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 sous-jacents mentionnés précédemment. [...] ¹⁰⁰.

L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral

99 Sur le droit international, la Cour affirmera ce qui suit : « En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, 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 : voir *Renvoi sur la sécession du Québec*, § 138. Pour une analyse du renvoi sous l'angle du droit international, voir Geneviève Dufour et Alexandre Morin, « Le Renvoi relatif à la sécession du Québec : critique du traitement que fait la Cour Suprême du droit international », [1999] 12. 2 *Revue Québécoise de droit international* 175 [en ligne : https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/12.2_-_dufour-morin.pdf] ainsi que Daniel TURP, « Le Québec et le droit international », dans Gilbert GUILLAUME [dir.], *La vie internationale et le droit*, Paris, Éditions Hermann, 2017, p. 179 [en ligne : http://danielturpqc.org/upload/2018/Turp_-_La_Quebec_et_le_droit_international_Paris_Hermann_2017_p_179-214.pdf].

100 *Id.*, § 88.

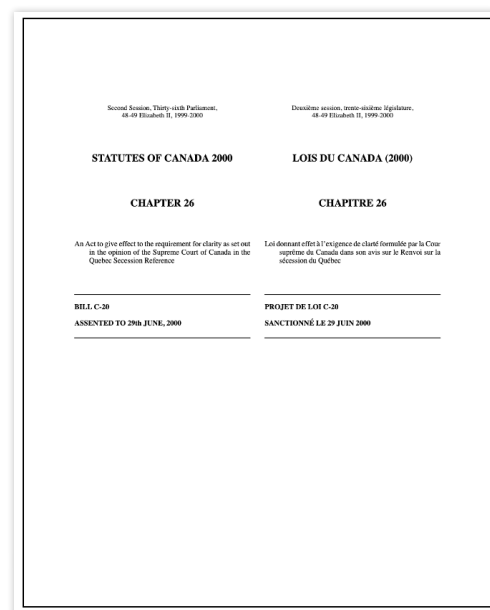
ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec ¹⁰¹.

De toute évidence, l'avis de la Cour suprême du Canada ne plaira pas au gouvernement du Canada. Privé de l'argument juridique recherché, le gouvernement du Canada tentera ultérieurement à neutraliser le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession en faisant adopter par le Parlement du Canada la *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du gouvernement du Canada* ¹⁰².

Si la *Loi sur la clarté* reconnaît que le Québec détient un droit de sécession ¹⁰³, une lecture attentive de celle-ci permet de constater 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 » ¹⁰⁴. 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 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 ¹⁰⁵.

L'examen des dispositions de la *Loi sur la clarté* ne peut empêcher de constater que celles-ci semblent vouloir ériger des obstacles à l'encontre de celles et ceux qui veulent proposer au Québec d'accéder à la souveraineté et l'indépendance et nier le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.



101 *Id.*, § 92. Pour un commentaire sur l'avis de la Cour suprême du Canada, voir Patrick DUMBERRY, « Lessons learned from the Quebec Secession Reference before the Supreme Court of Canada », dans Marcelo KOHEN (ed.), *Secession : International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 416.

102 Lois du Canada [L.C.] 2000, c. 26, Lois révisées du Canada [L.R.C.], c. C-31.8, *clarté* [en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-31.8/page-1.html>]. Le titre abrégé en français de cette loi est *Loi de clarification*, mais celle-ci est mieux connue au Québec et au Canada comme la *Loi sur la clarté*. Le texte intégral de cette loi est reproduit en annexe 5 du présent rapport.

103 Ainsi, le paragraphe 3 [1] de la *Loi sur la clarté* reconnaît un droit de sécession, assujéti à l'obligation de négocier, puisqu'il y est stipulé qu'« [i]l 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 », étant donc compris qu'un tel droit existe s'il n'est pas exercé unilatéralement.

104 *Id.*, art. 1 [6] et 2 [4].

105 Sur cette question des pouvoirs conférés à la Chambre des communes, voir Patrick TAILLON, « De la clarté à l'arbitraire : le contrôle de la question et des résultats référendaire par le Parlement canadien », [2014] 20 *Revista d'estudis autonòmics i federals* 13 [en ligne : <https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/283090>].

VI

2000

La Loi sur les droits fondamentaux
du Québec : la codification législative
du droit à l'autodétermination

S'inspirant de toute évidence du libellé d'articles de projets de loi présentés 1978¹⁰⁶ et 1985¹⁰⁷, le gouvernement du Québec donnera la réplique à cette *Loi sur la clarté* en faisant adopter par l'Assemblée nationale la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des privilèges du peuple Québécois et de l'État du Québec*¹⁰⁸. Qualifiée de véritable charte des droits politiques du peuple du Québec¹⁰⁹, la *Loi sur les droits fondamentaux Québec* n'hésite pas à affirmer le droit du Québec de choisir son propre avenir politique et constitutionnel. Cette loi se voudra une véritable codification législative du droit du Québec à l'autodétermination comme en font foi ses trois premiers articles :

CHAPITRE I DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

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. 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.

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* traduit une nette volonté d'affirmer l'existence même du peuple Québécois et de déclarer son droit à disposer de lui-même. 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 principe et droit. L'un des droits qui semble 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 ».

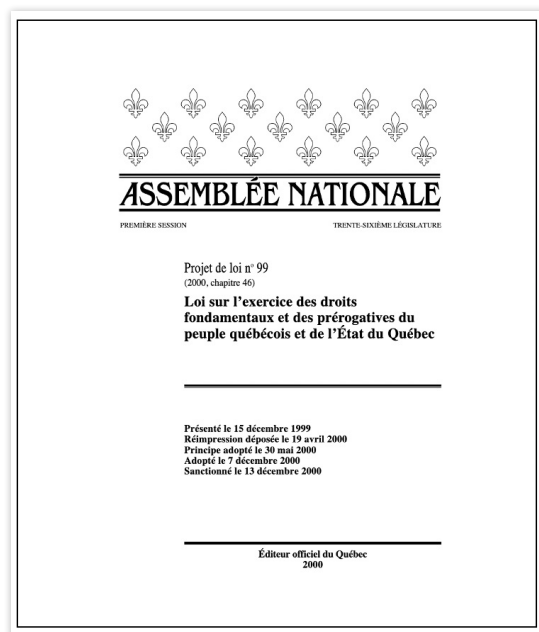
Lus ensemble, ces trois articles se veulent d'abord une réponse aux exigences et conditions que semblent vouloir imposer le Canada au Québec pour que celui-ci exerce son droit démocratique de chercher à réaliser la sécession. Ensuite, il s'agit d'une récusation de l'autorité conférée par la *Loi sur la clarté* à la Chambre des communes du Canada, ainsi qu'aux autres intervenants politiques identifiés dans la loi et dont on peut constater qu'elle pourrait porter atteinte au droit du Québec de déterminer « seul, par l'entremise des

106 Voir *supra* note 26.

107 Voir *supra* note 45.

108 L.Q. 2000, c. 46, R.L.R.Q., c. E-20.2 [en ligne : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-20.2>] [ci-après « *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* »]. Le texte intégral de cette loi est reproduit en annexe 6 du présent rapport.

109 Cette qualification est celle du Premier ministre du Québec Lucien Bouchard qui, lors du débat sur l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* le 7 décembre 2000, rappelle l'existence du droit à l'autodétermination à plusieurs reprises et dit de cette future loi qu'« elle est donc plus qu'une simple loi » et « tient plutôt d'une charte des droits politiques du peuple du Québec » : voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 7 décembre 2000, vol. 36, no 149 [en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20001207/9425.html>].



institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit ».

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* 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 du Québec de chercher à réaliser la sécession du Québec et de faire ainsi échec à la volonté démocratique du peuple Québécois à disposer de lui-même.

Les dispositions de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* mettent 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.

Dès son adoption, cette loi fait l'objet d'une contestation constitutionnelle et ce n'est que plus de 20 ans plus tard qu'un jugement viendra confirmer la constitutionnalité de cette loi et reconnaître le droit à l'autodétermination du Québec.

VII

2001-2021

Le jugement *Henderson c. Procureur général du Québec* : la reconnaissance juridique du droit à l'autodétermination

Le mouvement indépendantiste voit naître des nouveaux partis politiques indépendantistes au début du XXI^e siècle. Ainsi, naissent ainsi d’abord en 2002 l’Union des forces progressistes (UFP) et ensuite en 2004 Option citoyenne. Ces deux partis fusionnent pour former en 2006 pour créer Québec solidaire. Un nouveau parti politique voit aussi le jour en 2011 sous le nom d’Option nationale. Ce dernier est absorbé par Québec solidaire en 2017. Québec solidaire fera élire son premier député en 2008, remportera deux sièges en 2012 et trois en 2014. Dans sa plateforme électorale de 2018, Québec solidaire fait référence au « droit de décider du Québec : « Comme tous les peuples du monde, le peuple du Québec est souverain.

1. Pour que le peuple du Québec puisse affirmer son droit de décider de son avenir, Québec solidaire lancera une démarche d’assemblée constituante dès son arrivée au pouvoir.
2. L’Assemblée constituante sera élue et aura pour mandat d’élaborer un projet de constitution pour un Québec indépendant. Ce projet sera soumis à la population par référendum ¹¹⁰.



Si la *Loi sur la clarté* continue de faire l’objet d’une opposition au Québec ¹¹¹, l’attention sera tournée durant ses deux premières décennies vers la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* qui fera l’objet d’une contestation constitutionnelle. Ainsi, quelques mois à peine après l’entrée en vigueur, soit le 9 mai 2001, le chef du parti Égalité du Québec, une formation politique opposée à l’indépendance, dépose en son nom et celui de son parti une demande pour jugement déclaratoire visant à faire déclarer inconstitutionnelles plusieurs dispositions de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* ¹¹².

Ce recours donne lieu à de multiples décisions interlocutoires, portant en outre sur une requête en irrecevabilité présentée par le Procureur général du Québec ¹¹³. Statuant en appel d’un jugement du 16 août 2002 de la Cour supérieure du Québec ¹¹⁴, la Cour d’Appel du Québec accueillera en partie cette requête en irrecevabilité le 30 août 2007, autorisant ainsi à la Cour supérieure du Québec à statuer sur les conclusions visant à faire déclarer *ultra vires*, absolument nuls et non avenus, et sans aucune force ni effet, les articles 1er, 2, 3, 4, 5 et 13 de la loi ¹¹⁵.

Mis en cause dans cette affaire, le gouvernement du Canada décide de participer à l’instance et dépose et déposera une « Declaration of intervention » le 16 octobre 2013 dans laquelle elle invite la cour à

110 Voir QUÉBEC SOLIDAIRE, *Plateforme 2018*, p. 42 [en ligne : <https://cdn.quebecsolidaire.net/QS-Plateforme-F%CC%81lectorale.pdf>] [les italiques sont de nous]. Lors de l’élection générale de 2018, il remportera 10 sièges, un nombre égal à celui du Parti Québécois, ce dernier recueillant toutefois un nombre plus élevé de suffrages que Québec solidaire. Avec la démission d’une députée du Parti Québécois, Québec solidaire ravira au Parti Québécois le statut de deuxième groupe d’opposition à l’Assemblée nationale : voir Patricia CLOUTIER, « Le PQ perd son titre de deuxième groupe d’opposition au profit de QS », *Le Soleil*, 20 mars 2019 [en ligne : <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/le-pq-perd-son-titre-de-deuxieme-groupe-d-opposition-au-profit-de-qs-e6d99cbb8a86841641e2a58d32ea66e3>].

111 Dans son discours inaugural du 6 mars 2001, le nouveau Premier ministre du Québec Bernard Landry affirmera ce qui suit : « Le gouvernement, avec l’appui des autres partis en cette chambre, a rappelé et continuera de rappeler que cette loi de la clarté est illégitime et qu’elle ne saurait 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 » : voir *Journal des débats de l’Assemblée nationale*, 36^e législature, 2^e session [22 mars 2001 au 12 mars 2003], 22 mars 2001, vol. 36, n° 1 [en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-2/journal-debats/20010322/9443.html#_Toc509989645].

112 Le texte de la requête initiale pour jugement déclaratoire est accessible à l’adresse <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2001-05-09-Henderson-Requete-introductive-dinstance-initiale-1.pdf> et l’ensemble de la documentation relative à cette affaire, compilée par Me Maxime Laporte, qui a agira comme procureur de la Société Saint-Jean-Baptiste (voir *infra* note 114) est disponible à l’adresse <https://ssjb.com/loi99-1/#2001>.

113 *Québec (Procureur général) c. Henderson*, 2001 CanLII 38417 [QC CA] [en ligne : <https://www.canlii.org/fr/qc/qcca/doc/2001/2001canlii38417/2001canlii38417.html>].

114 *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 [QC CS] [en ligne : <https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2002/2002canlii527/2002canlii527.html>].

115 *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2007 QCCA 1138 [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/affaires-intergouvernementales/institutions-constitution/dossiers-judiciaires/documents/loi-99-cour-appel-2007-rjq-2174.pdf>].

donner une interprétation atténuée aux articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur les droits fondamentaux* du Québec ou de déclarer déclare qu'ils outrepassent la compétence de la législature du Québec et sont inopérants¹¹⁶.

Dans une « réaffirmation des principes fondamentaux inhérents à la société et à la démocratie Québécoise », le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à la Francophonie canadienne et à la Gouvernance souverainiste Alexandre Cloutier réagira à ce geste du Gouvernement du Canada en rappelant le droit du peuple Québécois à disposer de lui-même :

Ces principes, les gouvernements québécois, souverainistes comme fédéralistes, les ont défendus et appliqués, notamment dans le cadre de trois référendums, en 1980, 1992 et 1995. Devons-nous rappeler que les règles dont nous parlons ici étaient en vigueur lors du référendum de Charlottetown, qui portait sur le renouvellement du fédéralisme ? Ces principes n'ont donc pas d'appartenance partisane. Ils n'ont pas à être qualifiés de souverainistes ou fédéralistes. Ils réaffirment simplement le droit fondamental du peuple québécois de disposer librement de son avenir, rien de plus, rien de moins. Rappelons ici, en ce lieu qui symbolise la démocratie québécoise, que ces principes fondamentaux qui sont les nôtres ont pour origine la naissance d'un peuple et d'un État antérieur de plus de deux siècles à la Constitution canadienne. Notre nation, contre les vents et marées de l'histoire, a su porter ces principes immanents sous diverses

formes, dont la loi qui est aujourd'hui attaquée est l'expression la plus contemporaine.

Aujourd'hui, donc, c'est le fondement de nos institutions qui est remis en question par le gouvernement fédéral, car c'est bien de cela dont il s'agit. Ce geste n'est ni plus ni moins qu'une tentative de négation de notre histoire, de notre liberté de disposer de notre avenir comme nation. En voulant donner sa propre interprétation de nos droits collectifs, le gouvernement fédéral est en nette contradiction avec la reconnaissance de la nation québécoise. Le gouvernement fédéral attaque ainsi des principes qui rassemblent les Québécois et interpellent tous les courants politiques.

[L]e gouvernement du Québec ne ménagera aucun effort pour défendre les droits collectifs des Québécois et les principes fondamentaux qui fondent la démocratie québécoise. Devant cette nouvelle attaque contre la liberté, nous ne pouvons que mesurer la justesse de cette affirmation de René Lévesque : « Il est un temps où le courage et l'audace tranquilles deviennent pour un peuple, aux moments clés de son existence, la seule forme de prudence convenable. »

Nous demandons donc au gouvernement fédéral, de façon solennelle, de se retirer de sa volonté de vouloir mettre fin et de vouloir abolir la loi sur les droits fondamentaux¹¹⁷.

116 Le texte de la « Declaration of intervention » du Gouvernement du Canada est accessible à l'adresse <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2013-10-16-PG-Canada-Acte-d'intervention.pdf>. Sur cette intervention du gouvernement du Canada, voir Radio-Canada, « Souveraineté : Ottawa s'attaque à la règle du 50 % plus une voix », 19 octobre 2013 [en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/637501/ottawa-conteste-loi-99>]. Pour un examen approfondi des conclusions recherchées – et rejetées – par le Procureur général du Canada, voir Anthony BEAUSÉJOUR et Daniel TURP, *Le droit du Québec à l'autodétermination et la constitution du Canada : une évaluation des arguments du Canada dans l'affaire Henderson*, Note n° 2, Montréal, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales, 2019 [en ligne : <http://danielturpqc.org/upload/2019/IRA-Note-2-Le-droit-a-lautodetermination-2019.pdf>], repris sous le même titre dans [2019] 53 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 269 [en ligne : http://danielturpqc.org/upload/2020/Beausejour_et_Turp_Affaire_Henderson_et_Loi_99_2019_53_RJTUM_366-394.pdf].

117 Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale* 40^e législature, 1^{re} session [30 octobre 2012 au 5 mars 2014], 23 octobre 2013, 23 octobre 2013, p. 5076-5077 [en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20131023/98991.html#_Toc370390259].

À l'invitation de la Première ministre du Québec Pauline Marois, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une résolution réaffirmant ces principes, ce qu'elle fera à l'unanimité et en ces termes :

Que l'Assemblée nationale du Québec réaffirme et proclame unanimement les principes fondamentaux formulés dans la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec ;

Que l'Assemblée nationale réaffirme que les Québécois et les Québécoises ont *le droit de choisir leur avenir et de décider eux-mêmes de leur statut politique* ;

Que l'Assemblée nationale réaffirme que lorsque les Québécois et Québécoises sont consultés par référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, la règle démocratique alors applicable est celle de la majorité absolue, soit 50 % des votes déclarés valides plus un vote ;

Que l'Assemblée nationale réaffirme que seule l'Assemblée nationale du Québec a le pouvoir et la capacité de fixer les conditions et modalités entourant la tenue d'un référendum conformément à la Loi sur la consultation populaire, y compris le libellé de la question référendaire ;

Que l'Assemblée nationale réaffirme qu'aucun 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 ;

Que l'Assemblée nationale condamne l'intrusion du gouvernement du Canada dans la démocratie Québécoise par sa volonté de faire invalider les dispositions contestées de la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec ;

Que l'Assemblée nationale réclame que le gouvernement du Canada s'abstienne d'intervenir et de contester la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec devant la Cour supérieure du Québec ¹¹⁸.

Le gouvernement du Canada ne donnera pas suite à la demande de l'Assemblée nationale du Québec et participera à l'instance, comme le fera également la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal une organisation de la société civile désireuse de présenter une argumentation visant à défendre la constitutionnalité de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* et qui sera autorisée à intervenir à titre amical ¹¹⁹.

Dans un jugement du 18 avril 2018, la Cour supérieure conclura au rejet des prétentions selon lesquelles les articles 1er, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* seraient inconstitutionnels ¹²⁰. Dans un jugement étoffé, la juge Claude Dallaire affirmera notamment ce qui suit :

Nous ne retrouvons é [...] rien dans la Loi 99 qui aille à l'encontre des énoncés contenus dans l'Avis consultatif de la Cour suprême sur la Sécession du Québec, rendu en 1998, pouvant laisser entendre que le Québec n'entend pas négocier sa sortie si un vote favorable intervient en faveur

118 Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 40^e législature, 1^{re} session [30 octobre 2012 au 5 mars 2014], 23 octobre 2013, vol. 43, n° 82, p. 5080 [en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20131023/98991.html#_Toc370390264].

119 D'abord rejetée par la Cour supérieure du Québec dans un jugement prononcé le 1^{er} septembre 2016 dont le texte est accessible à l'adresse <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2016-09-01-CS-décision-interlocutoire-sur-requête-en-intervention.pdf>, la requête sera accueillie par la Cour d'Appel du Québec le 27 janvier 2017 : voir *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. Henderson*, 2017 QCCA 179 [en ligne : <https://www.canlii.org/fr/qc/qcca/doc/2017/2017qcca179/2017qcca179.html>].

120 *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2018 QCCS 1586 [en ligne : <http://t.sq.quebec.ca/q3H5P>].

de la sécession. Également, nous ne voyons rien dans la Loi 99 qui puisse mener à l'anarchie ni à la révolution, comme le craint le requérant, qui se dit fatigué de cette menace qui plane depuis trop longtemps sur l'avenir du Québec. En adoptant la Loi 99, le législateur souhaitait-il clarifier une quelconque ambiguïté sur le rôle joué par tous les acteurs visés par le contenu de cette Loi ? Nous sommes d'avis que non. Selon nous, le rôle joué par chacun dans l'histoire de la fédération canadienne n'a jamais été source d'ambiguïté. Personne n'a mis en doute que la population québécoise a toujours élu ses représentants, que lesdits représentants tiennent leur légitimité du fait que la population remet le pouvoir entre leurs mains, que les élus sont ceux qui font avancer les affaires de la province et qu'ils représentent l'autorité légitime pour toutes les causes que la population leur demande de défendre. Était-ce alors dans un but prospectif, en vue d'une éventuelle démarche portant sur la détermination de l'avenir du Québec ? Nous ne le croyons pas. Et ce qui est essentiel, pour disposer du litige, c'est que l'Assemblée nationale détenait la compétence constitutionnelle requise pour adopter tous les articles de la Loi 99. Après ce long exercice, le caractère véritable de la Loi 99, c'est-à-dire le ou les objectifs qu'elle cherche à accomplir, ne révèle rien de tordu, de caché, de malsain, ni d'illégal, de sorte qu'aucune intervention de la Cour supérieure du Québec n'est requise ¹²¹.

Cette décision sera portée en appel et dans un jugement du 9 avril 2021 la Cour d'appel du Québec consacrera, comme celui de la Cour supérieure, la validité constitutionnelle des articles de *Loi sur les droits*

fondamentaux du Québec et en particulier ceux qui affirment le droit du Québec à disposer de lui-même ¹²². Rejetant les prétentions des parties appelantes et du Procureur général du Canada et parlant au nom d'un banc unanime de trois juges, le juge Robert Mainville tient, de toute évidence, à souligner que le Québec n'est pas une province comme les autres, ce qu'il fait en ces termes :

Que le Québec soit une province canadienne est un fait juridique incontestable et une déclaration judiciaire à cet effet ne servirait aucune fin juridique précise. Vu son inutilité juridique, elle pourrait plutôt mener à des incertitudes quant à sa raison d'être et quant à sa portée juridique. Elle aurait aussi presque certainement pour effet d'exacerber les lourdes tensions portant sur le statut du Québec au sein de la Confédération canadienne, y compris le statut de « société distincte » ou de « nation distincte » avancée par le gouvernement du Québec et plusieurs autres intervenants politiques et entérinée en 2006 par résolution du Parlement canadien, de même que la mouvance vers un fédéralisme dissymétrique préconisé par certains.

Avec égards pour l'opinion contraire, le Québec n'est pas une province comme les autres. Il s'agit là d'un fait sociologique et politique incontestable. Entre autres, le Québec est le foyer de la langue et de la culture française en Amérique du Nord et son régime juridique fondé sur le droit civil se distingue nettement de ceux de ses partenaires et voisins. Faire ces constats n'a pas pour objet de nier ou de diminuer les particularités propres aux autres provinces du Canada, mais

¹²¹ *Id.*, 572-579.

¹²² *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, p. 21 [en ligne : <https://coursdappelduquebec.ca/jugements/details/henderson-c-procureur-general-du-quebec>] [ci-après « *Henderson 2021 QCCA* »]. Des extraits de ce jugement sont reproduits en annexe 7 du présent rapport. Au sujet de ce jugement, Robert DUTRISAC, « Les droits du peuple Québécois confirmés », *Le Devoir*, 13 avril 2021, p. A-6 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/598687/loi-99-les-droits-du-peuple-quebecois-confirmez>] et André BINETTE, « La Cour d'appel a validé la loi 99 », *L'Aut'Journal*, 13 avril 2021 [en ligne <https://lautrejournal.info/20210413/la-cour-dappel-valide-la-loi-99/>].



plutôt d'éviter que les particularités importantes et incontestables du Québec soient elles-mêmes éclipsées ou évacuées du débat juridique ¹²³.

S'efforçant de rappeler les conclusions de l'avis de la Cour suprême du Canada dans le cadre de son *Renvoi relatif à la sécession du Québec* et refusant de donner suite aux arguments de l'appelant et du Procureur général du Canada ¹²⁴, la Cour d'Appel du Québec affirmera limiter la conclusion du litige au rejet du recours judiciaire et à statuer que *Loi sur les prérogatives du Québec* demeure en vigueur et opérante [...] » ¹²⁵.

Le jugement de Cour d'Appel du Québec vient ainsi reconnaître la validité constitutionnelle et l'affirmation selon laquelle le peuple Québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même et qu'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 contenu dans la *Loi sur des droits fondamentaux du Québec*.

La décision de la partie appelante de ne pas porter ce jugement devant la Cour suprême du Canada rend celui-ci final et définitif et met ainsi fin à une offensive juridique dont l'objectif aura été d'amener les tribunaux à nier le droit du Québec à l'autodétermination, ce que les juges du Québec et du Canada auront refusé de faire en étant au contraire responsables de la reconnaissance de ce droit ¹²⁶.

¹²³ Henderson 2021 QCCA, p. 37, § 104.

¹²⁴ Il y a lieu de noter que la Cour d'Appel n'est pas revenue par ailleurs sur les propos qu'elle avait tenus dans un jugement antérieur du 9 mai 2006 concernant une demande d'accès à tous les documents concernant le référendum du 30 octobre 1995 et selon lesquels « [l]a Constitution exige aussi, advenant qu'une majorité des citoyens canadiens domiciliés au Québec se prononcent en faveur du retrait du Québec de la fédération canadienne, que le gouvernement du Québec entreprenne des négociations avec le reste du Canada sur les modifications à apporter à la Constitution afin de donner effet à la volonté populaire [Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217]. Ce n'est que si cette négociation est infructueuse que le Parlement du Québec pourra choisir de faire une déclaration unilatérale d'indépendance valide au sens de la Constitution et qui lierait, par voie de conséquence, les institutions politiques du reste du Canada [Renvoi relatif à la sécession] » : voir *Alliance Québec et al. c. Directeur général des élections du Québec*, 2006 QCCA 651, § 29 [en ligne : <http://t.sq.quej.ca/o6YLf>].

¹²⁵ Henderson 2021 QCCA, p. 41 § 147.

¹²⁶ Voir à ce sujet Mylène CRÊTE, « La loi sur l'autodétermination du Québec est constitutionnelle », *Le Devoir*, 10 avril 2021, p. A-3 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/598542/la-loi-99-sur-l-autodetermination-du-quebec-validee-par-la-cour-d-appel>].

CONCLUSION

Comme il aura été permis de le constater, le Québec a tenu à affirmer durant les sept dernières décennies son droit à l'autodétermination et celui du peuple Québécois à disposer de lui-même. Il a aussi réussi à l'exercer et trois référendums, dont deux portant sur l'indépendance, lui ont permis de consulter la population sur le statut politique qui devrait être le sien et sur les moyens visant à lui permettre d'assurer librement son développement économique, social et culturel. Il a aussi pu compter sur la Cour suprême du Canada pour consacrer son « droit de chercher à réaliser la sécession » et la Cour d'appel du Québec pour reconnaître la validité constitutionnelle du droit du peuple Québécois à disposer de lui-même.

Des obstacles semblent toutefois vouloir être érigés pour faire obstacle à l'exercice par le Québec de ce droit à l'autodétermination. Ainsi, la *Loi sur la clarté*, qui est toujours en vigueur, est susceptible d'entrer en jeu si un futur gouvernement du Québec initiait un nouveau processus d'accession à la souveraineté et que l'Assemblée nationale approuvait une question invitant les électeurs et électrices du Québec à répondre à une question portant sur l'indépendance. Il se pourrait que la Chambre des communes du Canada décide de statuer sur la question de la clarté de la question et de la majorité, comme l'en autoriserait la *Loi sur la clarté*, et conclue qu'une question référendaire n'est pas claire ou que les résultats d'un référendum ne révèlent pas qu'une majorité claire de la population du Québec a déclaré qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada ».

De telles conclusions pourraient entrer en contradiction avec celles de l'Assemblée nationale du Québec. Si l'Assemblée nationale du Québec approuve une

question en conformité de la *Loi sur la consultation populaire*, cette question est celle à laquelle les Québécois et Québécoises répondraient lors du scrutin référendaire, quelle que soit la conclusion de la Chambre des communes du Canada à l'égard de sa clarté. S'agissant de la clarté de la majorité, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* stipule en son article 4 que « [l]orsque 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 ». En présence d'une telle majorité de 50 % + 1, la Chambre des communes considérerait-elle qu'une majorité claire de la population du Québec a déclaré qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada ? Si tel n'était pas le cas, on serait en présence d'un véritable conflit que le Québec a d'ailleurs prévu en insérant dans la *Loi sur les droits fondamentaux* l'article 13 qui 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 ».

Les tribunaux pourraient être appelés à arbitrer un tel conflit si le gouvernement du Québec se fondait sur l'article 13 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* pour assurer l'exercice du droit du peuple Québécois à disposer lui-même qui est affirmé dans cette même loi. Dans son jugement du 9 avril 2021, la Cour d'Appel du Québec évoque d'ailleurs la possibilité d'un réexamen judiciaire de la question de la constitutionnalité de la loi si elle devrait constituer la source d'une déclaration de souveraineté effectuée en dépit d'un refus du gouvernement du Canada de négocier avec

le Québec fondé sur les conclusions de la Chambre des communes du Canada relativement à la clarté de la question ou de la majorité. Dans le cadre d'un tel réexamen, la Cour laisse entendre que « bien que la *Loi sur la clarification* et la *Loi sur les [droits fondamentaux] du Québec* doivent être conciliées l'une avec l'autre par les tribunaux, puisqu'elles font toutes deux parties du droit positif Québécois, il pourrait survenir des circonstances où une telle conciliation s'avère impossible. »¹²⁷

L'impossibilité d'une telle conciliation pourrait entraîner les tribunaux sur le terrain du respect ou non de l'obligation de négocier à laquelle réfère la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi sur la sécession du Québec* ou l'amener à se contenter de réaffirmer les vues de cette cour sur les répercussions importantes au plan international qu'aurait un refus de négociation, et notamment en regard de la reconnaissance internationale :

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. [...] ¹²⁸

Bien que l'hypothèse d'un refus de négocier de la part du Canada fondé sur la *Loi sur la clarté* dans le cas d'un référendum favorable à l'accession du Québec à

127 Voir *Henderson 2021 QCCA*, p. 40 § 116.

128 Voir *Renvoi sur la sécession du Québec*, § 103. La Cour suprême du Canada consacre d'autres développements à la question de la reconnaissance internationale dans son avis consultatif et affirme notamment ce qui suit : « 142. [...] La sécession d'une province du Canada, si elle réussissait sur le terrain, pourrait bien entraîner la création d'un nouvel État. Même si la reconnaissance par d'autres États n'est pas nécessaire, du moins en théorie, pour accéder au statut d'État, la viabilité d'une entité aspirant à ce statut au sein de la communauté internationale dépend, sur le plan pratique, de sa reconnaissance par d'autres États. Ce processus de reconnaissance est guidé par des normes juridiques. Toutefois, la reconnaissance internationale ne confère pas à elle seule le statut d'État et il faut souligner qu'elle ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit « juridique » initial de faire sécession. La reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession » : voir aussi § 143 et 144. Sur cette question, voir Daniel TURP, « La reconnaissance internationale dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de la Cour suprême du Canada », dans Daniel TURP, *Le droit de choisir*, supra note 15, p. 653 et dans une version anglaise sous le titre « International Recognition in the Supreme Court of Canada's Québec Reference », [1998] 35 *Annuaire canadien de droit international* 335-346.

l'indépendance n'est pas à écarter, il y a des raisons de croire que le principe démocratique, qui s'est avéré la source du « droit de chercher à réaliser la sécession » que la Cour suprême a consacré dans l'avis rendu dans le cadre du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, prévaudrait. Il y a à lieu de rappeler à cet égard une déclaration du ministre fédéral de la Justice et procureur général du Canada Allan Rock :

Les principales personnalités politiques de toutes nos provinces et le public canadien ont convenu depuis longtemps que le pays ne restera pas uni à l'encontre de la volonté clairement exprimée des Québécois. Notre gouvernement est d'accord sur cette position. Cette manière de penser découle en partie de nos traditions de tolérance et de respect mutuel, mais elle existe aussi parce que nous savons instinctivement que la qualité et le fonctionnement même de notre démocratie exigent l'assentiment général de tous les Canadiens. ¹²⁹

Si le principe démocratique de même que la qualité et le fonctionnement démocratique se traduisent par la reconnaissance, pourquoi en irait-il autrement au-delà des frontières du Canada et du Québec. Tous les peuples qui aspirent à l'autodétermination pourraient rappeler aux gouvernements des États dont ils font partie que leur droit de décider repose aussi sur le principe démocratique qui est d'ailleurs inscrit dans de nombreuses constitutions du monde. Ce principe constitue une base solide pour que d'autres peuples, y compris les peuples d'Europe dont l'Alliance

libre européenne promeut le droit de choisir, puisse invoquer le principe démocratique pour se donner les moyens d'agir. Dans son discours de victoire lors de l'élection écossaise du 6 mai 2021, la Première ministre écossaise Nicola Sturgeon n'a-t-elle pas rappelé l'importance du principe démocratique en affirmant qu'« [i]l n'y a tout simplement aucune justification démocratique pour Boris Johnson, ou pour quiconque, à chercher à bloquer le droit du peuple écossais de choisir son propre avenir » ¹³⁰.

N'y aurait-il pas lieu de souligner à cet égard que le *Traité sur l'Union européenne* ¹³¹ réfère dans son préambule à la démocratie et au caractère démocratique des institutions, son article 2 stipulant par ailleurs que « [l']Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de *démocratie*, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités [et que c]es valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ne pourrait-on pas penser que le principe démocratique compte parmi les « principes généraux » résultant des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qu'il pourrait être invoqué devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour que soit reconnu aux peuples d'Europe, comme la Cour suprême du Canada l'a fait pour le Québec, un droit à l'autodétermination, y compris un « droit de chercher à réaliser la sécession »,

129 Canada, *Débats de la Chambre des communes du Canada*, 35^e législature, 2^e session, 26 septembre 1996 [traduction] [en ligne : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/35-2/chambre/seance-75/debats#4745>].

130 La version originale de cette déclaration, telle que rapportée dans le journal *The Guardian*, se lit ainsi : « [T]here is simply no democratic justification what so ever for [U.K. Prime Minister] Boris Johnson or anyone else seeking to block the right of the people of Scotland to choose our future » : voir SNP Election Win : Johnson sets up summit as Sturgeon pledges second referendum », *The Guardian*, 8 mai 2021 [en ligne : <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/08/nicola-sturgeon-second-independence-referendum-snp-scottish-elections-holyrood>]. Voir aussi AGENCE FRANCE PRESSE, « Victoire des indépendantistes qui exigent un référendum d'autodétermination », *La Presse*, 8 mai 2021 [en ligne : <https://www.lapresse.ca/international/europe/2021-05-08/elections-en-ecosse/victoire-des-independantistes-qui-exigent-un-referendum-d-autodetermination.php>] [la traduction en français de la déclaration est de l'Agence France Presse] et Pauline FROISSART, « Un bras de fer se dessine entre Londres et Édimbourg », *La Presse*, 9 mai 2021 [en ligne : <https://www.lapresse.ca/international/europe/2021-05-09/referendum-en-ecosse/un-bras-de-fer-se-dessine-entre-londres-et-edimbourg.php>].

131 La version consolidée du traité est accessible à l'adresse [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0002.02/DOC_1&format=pdf].

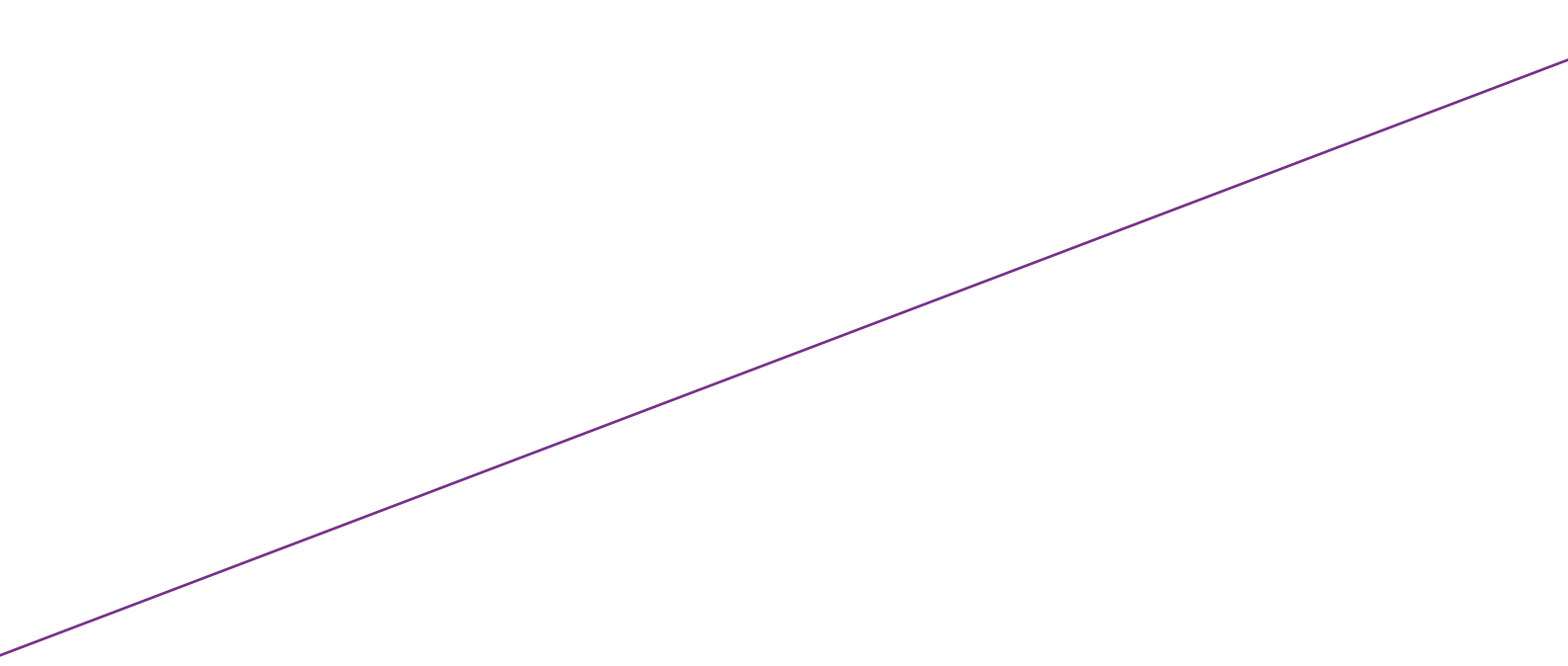
dont l'Union européenne pourrait s'avérer garante et assurer le respect ¹³².

Dans l'attente d'une telle reconnaissance, les peuples d'Europe devraient affirmer, comme l'a fait et continuera de le faire, leur droit à l'autodétermination et se donner les moyens d'agir, en s'inspirer de ceux que le Québec a mis en place et qui n'ont pas été étrangers à sa capacité d'exercer son droit à l'autodétermination et d'en faire, comme pour la nation et pour reprendre une belle formule d'Ernest Renan, « un plébiscite de tous les jours ». ¹³³

132 Voir à ce sujet Nicolas LEVRAT, *The Right to National Self-determination within the EU: a Legal Investigation*, Euborders Working Paper 8 September 2017 [en ligne : https://www.dcu.ie/sites/default/files/law_and_government/levrat.pdf].

133 Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, Calman-Lévy, 1882, p. 28.

ANNEXES



ANNEXE 1

Loi sur la consultation populaire [Extraits] [1977]

ANNEXE 2

Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois
[Projets de loi nos 191 et 194] [1978 et 1985]

ANNEXE 3

Loi sur l'avenir du Québec [Projet de loi no 1] [1995]

ANNEXE 4

Renvoi relatif à la sécession du Québec [Extraits] [1998]

ANNEXE 5

Loi de clarification [Loi sur la clarté] [2000]

ANNEXE 6

*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux des prérogatives
du peuple Québécois et de l'État du Québec* [2000]

ANNEXE 7

Henderson c. Procureur général dit Québec [Extraits] [2021]

Loi sur la consultation populaire

[Extraits]

R.L.R.Q., chapitre C-64.1

[En ligne : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-64.1>]

CHAPITRE III

L'OBJET DE LA CONSULTATION

7. Le gouvernement peut ordonner que les électeurs soient consultés par référendum :
 - a) sur une question approuvée par l'Assemblée nationale conformément aux articles 8 et 9, ou
 - b) sur un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale conformément à l'article 10.

Dès que l'Assemblée nationale a été saisie de la question ou du projet de loi visé au premier alinéa, le secrétaire général de l'Assemblée doit en aviser, par écrit, le directeur général des élections.

8. L'Assemblée nationale peut, sur proposition du Premier ministre, adopter le texte d'une question devant faire l'objet d'une consultation populaire. Le débat de cette proposition est une affaire prioritaire et a préséance sur toute autre question, sauf le débat sur le discours d'ouverture de la session.
9. Lors du débat sur la proposition prévue à l'article 8, un député peut proposer une motion d'amendement ou de sous-amendement, mais cette motion ne restreint pas le droit d'un autre député de présenter une telle motion, ni de traiter à la fois de la motion de fond et des motions d'amendement ou de sous-amendement. La

règle voulant qu'un député ne parle qu'une fois ne s'applique pas. Dès que le débat a duré 35 heures, le président de l'Assemblée nationale, après une conférence avec les leaders de groupes parlementaires, doit mettre successivement aux voix, dans l'ordre qu'il détermine, les motions d'amendement ou de sous-amendement et la motion de fond.

10. Un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ne peut être soumis à la consultation populaire que si, lors de son dépôt, il contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise à la consultation. Ce projet ne peut être présenté pour sanction qu'après avoir été soumis aux électeurs par voie de référendum.
11. Un projet de loi soumis à la consultation populaire peut recevoir la sanction après la prorogation de la session durant laquelle il a été adopté, pourvu que ce soit avant la dissolution de la Législature qui a voté son adoption.
12. Il ne peut y avoir, au cours d'une même Législature, plus d'un référendum sur le même objet ou sur un objet qui, de l'avis du Conseil du référendum, lui est substantiellement semblable.

CHAPITRE IV

DÉCRET ORDONNANT UN RÉFÉRENDUM

13. La tenue d'un référendum est ordonnée par décret du gouvernement adressé au directeur général des élections. Ce décret lui enjoint de tenir un référendum à la date qui y est fixée. Le directeur général fait parvenir copie du décret au directeur du scrutin de chaque circonscription électorale qui doit s'y conformer.

14. Aucun décret ordonnant la tenue d'un référendum ne peut être pris avant le dix-huitième jour qui suit celui où l'Assemblée nationale a été saisie de la question ou du projet de loi visé à l'article 7.
15. Dès qu'un décret ordonnant la tenue d'une élection générale est délivré, tout décret ordonnant la tenue d'un référendum cesse d'avoir effet et aucun décret ne peut être délivré avant que les élections générales n'aient eu lieu. [...]

CHAPITRE VIII

LA CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE

SECTION I

COMITÉS NATIONAUX

22. Dès que l'Assemblée nationale a adopté le texte d'une question ou d'un projet de loi qui doit être soumis à la consultation populaire, le secrétaire général de l'Assemblée doit en informer, par écrit, le directeur général des élections.

Il doit également faire parvenir à chaque membre de l'Assemblée nationale un avis à l'effet que celui-ci peut, dans les cinq jours qui suivent celui de l'adoption de la question ou du projet de loi, s'inscrire auprès du directeur général des élections en faveur d'une des options soumises à la consultation populaire.

23. Tous les membres de l'Assemblée nationale qui, dans les cinq jours qui suivent celui de l'adoption d'une question ou d'un projet de loi qui doit être soumis à la consultation populaire, s'inscrivent auprès du directeur général des élections pour l'une des options, forment le comité provisoire en faveur de cette option.

Lorsque, à la fin du délai prévu au premier alinéa, il n'y a aucun membre de l'Assemblée nationale qui se soit inscrit en faveur d'une des options, le directeur général des élections peut inviter au moins trois et au plus vingt électeurs à former le comité provisoire en faveur de cette option. Ces électeurs doivent être choisis parmi les personnes publiquement identifiées à cette option.

Le directeur général des élections doit, dans les meilleurs délais, convoquer une réunion de chaque comité provisoire au lieu, jour et heure qu'il indique. Lors de cette réunion, les membres de chaque comité provisoire adoptent les règlements devant régir le comité national en faveur de cette option et en nomment le président.

24. Les règlements régissant un comité national peuvent déterminer toutes les matières relatives à son bon fonctionnement y compris le nom sous lequel il sera connu et la façon dont il sera constitué.

Ces règlements peuvent également prévoir la mise sur pied d'instances de ce comité au niveau de chaque circonscription électorale, pourvu que chacune de ces instances soit autorisée par le président du comité national.

Ces règlements doivent de plus prévoir l'affiliation au comité de groupes favorables à la même option et voir à l'établissement des normes, conditions et modalités régissant l'affiliation et le financement de ces groupes.

- 24.1 Toute demande d'affiliation à un comité national doit être présentée dans les sept jours suivant l'adoption des règlements de ce comité.

Le comité national doit décider de la demande dans les sept jours de sa présentation.

25. La résolution d'un comité provisoire nommant le président et celle adoptant les règlements d'un comité national doivent être attestées par la signature d'une majorité des membres de ce comité provisoire. Elles prennent effet lorsqu'elles ont été transmises au directeur général des élections. Elles ne peuvent être remplacées ou modifiées que suivant la même procédure.

SECTION II

DROIT À L'INFORMATION

26. Au plus tard dix jours avant la tenue du scrutin, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure unique expliquant chacune des options soumises à la consultation populaire et dont le texte est déterminé par les comités nationaux respectifs. Cette brochure doit assurer à chaque option un espace égal fixé par le directeur général.

ANNEXE 2

Projet de loi n° 194

Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois

*22 juin 1978
Présenté par M. FABIEN ROY*

CONSIDÉRANT que le peuple Québécois possède, en tant que peuple distinct, des caractéristiques propres et une continuité historique enracinée dans le territoire Québécois sur lequel il exerce un droit de possession par l'entremise de son gouvernement de sa Législature l

Considérant que la Législature a le pouvoir de voter des lois pour modifier la constitution du Québec ;

Considérant que les membres de l'Assemblée nationale du Québec sont élus au suffrage universel par le peuple du Québec ;

Considérant que l'Assemblée nationale du Québec tient sa légitimité du peuple Québécois dont elle constitue le seul organe législatif qui lui soit propre ;

À ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit :

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Font partie du peuple Québécois L
 - a) les personnes nées et domiciliées au Québec ;
 - b) les citoyens canadiens domiciliés au Québec.
2. La naissance et le domicile au Québec se prouvent conformément au Code civil.

Projet de loi n° 194

Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois

*15 mai 1985
Présenté par M. GILBERT PAQUETTE*

3. L'autorité législative de l'État du Québec tient sa légitimité de la possession de son territoire et de la volonté du peuple qui l'habite ; cette volonté s'exprime dans des élections au suffrage universel et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote.

CHAPITRE II

DROITS ET LIBERTÉS POLITIQUES DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

4. Le peuple Québécois est, en fait comme en droit, titulaire des droits universellement reconnues en vertu du principe de l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes.
5. Seul le peuple Québécois a droit de choisir son régime politique et son statut juridique [Projet de loi no 194].
6. Seul le peuple Québécois a droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec [Projet de loi no 191]
7. Seule l'Assemblée nationale a droit de statuer sur la nature, l'étendue et les modalités techniques de l'exercice du droit du peuple Québécois à disposer de lui-même.
8. Au cas d'atteinte au droit du peuple Québécois à disposer de lui-même, à la compétence de

l'Assemblée nationale ou au libre fonctionnement des institutions politiques Québécoises., le gouvernement du Québec, sur l'avis de l'Assemblée nationale, peut faire appel directement aux organismes internationaux pour rétablir le peuple Québécois dans ses droits.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

9. La présente loi ne peut être interprétée de façon à limiter les droits qui y sont définis.
10. La présente loi fait partie de la constitution du Québec.
11. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction

Loi sur l'avenir du Québec

[Projet de loi no 1]

[En ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf>]

PRÉAMBULE

DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ

Voici venu le temps de la moisson dans les champs de l'histoire. Il est enfin venu le temps de récolter ce que sèment pour nous quatre cents ans de femmes et d'hommes et de courage, enracinés au sol et dedans retournés.

Voici que naît pour nous, ancêtres de demain, le temps de préparer pour notre descendance des moissons dignes des travaux du passé.

Que nos travaux leur ressemblent et nous rassemblent enfin.

À l'aube du XVII^e siècle, les pionniers de ce qui allait devenir une nation, puis un peuple, se sont implantés en terre Québécoise. Venus d'une grande civilisation, enrichis par celle des Premières Nations, ils ont tissé des solidarités nouvelles et maintenu l'héritage français.

La conquête de 1760 n'a pas brisé la ténacité de leurs descendants à demeurer fidèles à un destin original en Amérique. Dès 1774, par l'Acte de Québec, le conquérant reconnaissait le caractère distinct de leurs institutions. Ni les tentatives d'assimilation, ni l'Acte d'union de 1840 ne sont parvenus à mater leur endurance.

La communauté anglaise qui s'est établie à leurs côtés, les immigrants qui se sont joints à eux ont contribué à former ce peuple qui, en 1867, est devenu l'un des deux fondateurs de la fédération canadienne.

Nous, peuple d'ici,

Parce que nous habitons les territoires délimités par nos ancêtres, de l'Abitibi aux Îles-de-la-Madeleine, de l'Ungava aux frontières américaines, parce que depuis quatre cents ans, nous avons défriché, labouré, arpenté, creusé, pêché, construit, recommencé, discuté, protégé et aimé cette terre que le Saint-Laurent traverse et abreuve ;

Parce que cette terre bat en français et que cette pulsation signifie autant que les saisons qui la régissent, que les vents qui la plient, que les gens qui la façonnent ;

Parce que nous y avons créé une manière de vivre, de croire et de travailler originale ;

Parce que dès 1791, nous y avons instauré une des premières démocraties parlementaires au monde et que nous n'avons cessé de la parfaire ;

Parce que l'héritage des luttes et du courage passés nous incombe et doit aboutir à la prise en charge irrévocable de notre destin ;

Parce que ce pays est notre fierté et notre seul recours, notre unique chance de nous dire dans l'entière responsabilité de nos natures individuelles et de notre cœur collectif ;

Parce que ce pays sera tous ceux, hommes et femmes, qui l'habitent, le défendent et le définissent, et que ceux-là, c'est nous.

Nous, peuple du Québec, déclarons que nous sommes libres de choisir notre avenir.

L'hiver nous est connu. Nous savons ses frimas, ses solitudes, sa fausse éternité et ses morts apparentes.

Nous avons bien connu ses morsures.

Nous sommes entrés dans la fédération sur la foi d'une promesse d'égalité dans une entreprise commune et de respect de notre autorité en plusieurs matières pour nous vitales.

Mais la suite a démenti les espoirs du début. L'état canadien a transgressé le pacte fédératif en envahissant de mille manières le domaine de notre autonomie et en nous signifiant que notre croyance séculaire dans l'égalité des partenaires était une illusion.

Nous avons été trompés en 1982, quand les gouvernements du Canada et des provinces anglophones ont modifié la Constitution en profondeur et à notre détriment, passant outre à l'opposition catégorique de notre Assemblée nationale.

Deux fois depuis, on a tenté de réparer ce tort. En 1990, l'échec de l'accord du lac Meech a révélé le refus de reconnaître jusqu'à notre caractère distinct. En 1992, le rejet de l'accord de Charlottetown, et par les Canadiens et par les Québécois, a consacré l'impossibilité de tout accommodement.

Parce que nous avons perduré en dépit des tractations et des marchandages dont nous avons été l'objet ;

Parce que le Canada, loin de s'enorgueillir de l'alliance entre ses deux peuples et de la clamer au monde, n'a eu de cesse de la banaliser et de consacrer le principe d'une égalité factice entre provinces ;

Parce que depuis la Révolution tranquille, nous avons pris le parti de ne plus nous cantonner dans la survivance mais, désormais, de construire sur notre différence ;

Parce que nous avons l'intime conviction que persister à l'intérieur du Canada signifierait s'étioler et dénaturer notre identité même ;

Parce que le respect que nous nous devons à nous-mêmes doit guider nos actes ;

Nous, peuple du Québec, affirmons la volonté de détenir la plénitude des pouvoirs d'un état : prélever tous nos impôts, voter toutes nos lois, signer tous nos traités et exercer la compétence des compétences en concevant et maîtrisant, seuls, notre loi fondamentale.

Pour les gens de ce pays qui en sont la trame et le fil et l'usure, pour ceux et celles de demain que nous voyons grandir, l'être précède l'avoir. Nous faisons de ce principe le coeur de notre projet.

Notre langue scande nos amours, nos croyances et nos rêves pour cette terre et pour ce pays. Afin que le profond sentiment d'appartenance à un peuple distinct demeure à jamais le rempart de notre identité, nous proclamons notre volonté de vivre dans une société de langue française.

Notre culture nous chante, nous écrit et nous nomme à la face du monde. Elle se colore et s'accroît de plusieurs apports. Il nous importe de les accueillir, pour que jamais ces différences ne soient considérées comme menaces ou objets d'intolérance.

Ensemble, nous célébrerons les joies, nous éprouverons les chagrins que la vie mettra sur notre route. Surtout, nous assumerons nos succès et nos échecs, car dans l'abondance comme dans l'infortune nous aurons fait nos propres choix.

Nous savons de quelles vaillances se sont construites les réussites de ce pays. Ceux et celles qui ont bâti le dynamisme du Québec tiennent à léguer leurs efforts

aux vaillances de demain. Notre capacité d'entraide et notre goût d'entreprendre sont une force. Nous nous engageons à reconnaître et à encourager ce « cœur à l'ouvrage » qui fait de nous des bâtisseurs.

Nous partageons avec les pays de même taille que le nôtre cette vertu particulière de s'adapter vite et bien aux défis mouvants du travail et des échanges. Notre aptitude au consensus et à l'invention nous permettra de prendre bonne place à la table des nations.

Nous entendons soutenir l'imagination et la capacité des collectivités locales et régionales dans leur volonté de développement économique, social et culturel.

Gardiens de la terre, de l'eau et de l'air, nous agirons avec le souci de la suite du monde.

Gens de ce nouveau pays, nous nous reconnaissons des devoirs moraux de respect, de tolérance et de solidarité les uns envers les autres.

Réfractaires à l'autoritarisme et à la violence, respectueux de la volonté populaire, nous nous engageons à garantir la démocratie et la primauté du droit.

Le respect de la dignité des femmes, des hommes et des enfants et la reconnaissance de leurs droits et libertés constituent le fondement de notre société. Nous nous engageons à garantir les droits civils et politiques des individus, notamment le droit à la justice, le droit à l'égalité et le droit à la liberté.

Le combat contre la misère et la pauvreté, le soutien aux jeunes et aux aînés, sont essentiels à notre projet. Les plus démunis d'entre nous peuvent compter sur notre solidarité et sur notre sens des responsabilités. Le partage équitable des richesses étant notre objectif, nous nous engageons à promouvoir le plein emploi et à garantir les droits sociaux et économiques :

notamment le droit à l'éducation, le droit aux services de santé ainsi qu'aux autres services sociaux.

Notre avenir commun est entre les mains de tous ceux pour qui le Québec est une patrie. Parce que nous avons à cœur de conforter les alliances et les amitiés du passé, nous préserverons les droits des Premières Nations et nous comptons définir avec elles une alliance nouvelle. De même, la communauté anglophone établie historiquement au Québec jouit de droits qui seront préservés.

Indépendants, donc pleinement présents au monde, nous entendons oeuvrer pour la coopération, l'action humanitaire, la tolérance et la paix. Nous souscrirons à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et aux autres instruments internationaux de protection des droits.

Sans jamais renoncer à nos valeurs, nous nous emploierons à tisser par ententes et par traités des liens mutuellement bénéfiques avec les peuples de la terre. Nous voudrions en particulier inventer avec le peuple canadien, notre partenaire historique, de nouvelles relations nous permettant de maintenir nos rapports économiques et de redéfinir nos échanges politiques. Nous déploierons aussi un effort singulier pour resserrer nos liens avec les peuples des États-Unis et de la France et ceux des autres pays des Amériques et de la Francophonie.

Pour accomplir ce projet, maintenir la ferveur qui nous habite et nous anime, puisque le temps est enfin venu de mettre en train la vaste entreprise de ce pays,

Nous peuple du Québec, par la voix de notre Assemblée nationale, proclamons :

Le Québec est un pays souverain.

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI 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.

DE LA SOUVERAINETÉ

2. A la date fixée dans la proclamation de l'Assemblée nationale, la déclaration de souveraineté inscrite au préambule prend effet et le Québec devient un pays souverain ; il acquiert le pouvoir exclusif d'adopter toutes ses lois, de prélever tous ses impôts et de conclure tous ses traités.

DU TRAITÉ DE PARTENARIAT

3. Le gouvernement est tenu de proposer au gouvernement du Canada la conclusion d'un traité de partenariat économique et politique sur la base de l'entente tripartite du 12 juin 1995 reproduite en annexe.

Ce traité doit, avant d'être ratifié, être approuvé par l'Assemblée nationale.

4. Est établi 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.
5. Le gouvernement doit favoriser l'établissement dans la région de l'Outaouais du siège des institutions créées par le traité de partenariat.

NOUVELLE CONSTITUTION

6. 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 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 loi fondamentale du Québec.

7. La nouvelle constitution précisera que le Québec est un pays de langue française et fera obligation au gouvernement d'assurer la protection et le développement de la culture Québécoise.
8. La nouvelle constitution affirmera la primauté de la règle de droit et comportera une charte des droits et des libertés de la personne. Elle affirmera également que les citoyens ont des responsabilités les uns envers les autres.

La nouvelle constitution garantira à la communauté anglophone la préservation de son identité et de ses institutions. Elle reconnaîtra également aux nations autochtones le droit de se gouverner sur des terres leur appartenant en propre et de participer au développement du Québec ; en outre, les droits constitutionnels

existants des nations autochtones y seront reconnus. Cette garantie et cette reconnaissance devront s'exercer dans le respect de l'intégrité du territoire Québécois.

Des représentants de la communauté anglophone et de chacune des nations autochtones doivent être invités par la commission constituante à participer à ses travaux pour ce qui est de la définition de leurs droits. Ceux-ci ne pourront être modifiés que suivant des modalités particulières.

9. La nouvelle constitution affirmera le principe de la décentralisation. Des pouvoirs spécifiques et des ressources fiscales et financières correspondantes seront attribués par la loi aux autorités locales et régionales.

TERRITOIRE

10. Le Québec conserve les frontières qui sont les siennes au sein de la fédération canadienne à la date de son accession à la souveraineté. Il exerce ses compétences sur son territoire terrestre, aérien et maritime, de même que sur les espaces adjacents à ses côtes, conformément aux règles du droit international.

CITOYENNETÉ

11. Acquiert la citoyenneté Québécoise toute personne qui a la citoyenneté canadienne et qui est domiciliée au Québec à la date de l'accession à la souveraineté.

Acquiert également la citoyenneté Québécoise toute personne qui est née au Québec, est domiciliée à l'extérieur du Québec à la date de l'accession à la souveraineté et réclame la citoyenneté Québécoise.

Dans les deux ans qui suivent la date de l'accession à la souveraineté, toute personne ayant la citoyenneté canadienne qui vient s'établir au Québec ou qui, sans être domiciliée au Québec, y a établi des liens manifestes peut réclamer la citoyenneté Québécoise.

12. La citoyenneté Québécoise peut être obtenue, après l'accession à la souveraineté, dans les cas et aux conditions prévus par la loi. Celle-ci doit notamment prévoir que la citoyenneté Québécoise est attribuée à toute personne qui est née au Québec ou qui est née à l'étranger d'un père ou d'une mère ayant la citoyenneté Québécoise.
13. La citoyenneté Québécoise peut être cumulée avec celle du Canada et de tout autre pays.

MONNAIE

14. La monnaie qui a cours légal au Québec demeure le dollar canadien.

TRAITÉS, ORGANISATIONS ET ALLIANCES INTERNATIONALES

15. Conformément aux règles du droit international, le Québec assume les obligations et jouit des droits énoncés dans les traités, conventions ou ententes internationales pertinents, auxquels le Canada ou le Québec est partie à la date de l'accession à la souveraineté, notamment ceux de l'Accord de libre-échange nord-américain.
16. Le gouvernement est autorisé à demander l'admission du Québec à l'Organisation des Nations Unies et à ses institutions spécialisées. Il prend également les mesures nécessaires pour assurer la participation du Québec à l'Organisation mondiale du commerce, à l'Organisation

des Etats américains, à l'Organisation de coopération et de développement économiques, à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à la Francophonie, au Commonwealth et à d'autres organisations et conférences internationales.

17. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour que le Québec continue de participer aux alliances de défense dont le Canada est membre. Cette participation doit cependant être compatible avec la volonté du Québec d'accorder la priorité au maintien de la paix dans le monde sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies.

CONTINUITÉ DES LOIS, DES PENSIONS, DES PRESTATIONS, DES PERMIS, DES CONTRATS ET DES TRIBUNAUX

18. Les lois du Parlement du Canada et les règlements qui en découlent, applicables au Québec à la date de l'accession à la souveraineté, sont réputés être des lois et des règlements du Québec. Les dispositions de ces lois et de ces règlements sont maintenues en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées, remplacées ou abrogées.
19. Le gouvernement assure la continuité des programmes d'assurance-chômage et de prestations fiscales pour enfants ainsi que le versement des autres prestations effectué par le gouvernement du Canada aux personnes physiques domiciliées au Québec à la date de l'accession à la souveraineté. Les pensions et suppléments payables aux personnes âgées et aux anciens combattants continuent d'être payés par le gouvernement du Québec suivant les mêmes barèmes et conditions.

20. Les permis, licences et autres autorisations qui ont été délivrés avant le 30 octobre 1995 en vertu d'une loi du Parlement du Canada et qui sont en vigueur au Québec à la date de l'accession à la souveraineté sont maintenus. Ceux qui seront délivrés ou renouvelés le 30 octobre 1995 ou postérieurement seront également maintenus, à moins qu'ils ne soient dénoncés par le gouvernement dans le mois qui suit l'accession à la souveraineté.

Les permis, licences et autres autorisations ainsi maintenus pourront être renouvelés conformément à la loi.

21. Les ententes et les contrats qui ont été conclus avant le 30 octobre 1995 par le gouvernement du Canada ou ses agences et organismes et qui sont en vigueur au Québec à la date de l'accession à la souveraineté sont maintenus en substituant, s'il y a lieu, le gouvernement du Québec à la partie canadienne. Ceux qui seront conclus le 30 octobre 1995 ou postérieurement seront également maintenus en substituant, s'il y a lieu, le gouvernement du Québec à la partie canadienne, à moins qu'ils ne soient dénoncés par le gouvernement dans le mois qui suit l'accession à la souveraineté.
22. Les tribunaux judiciaires continuent d'exister après la date de l'accession à la souveraineté. Les causes en instance peuvent être poursuivies jusqu'à jugement. Toutefois, la loi peut prévoir le transfert de causes pendantes en Cour fédérale ou en Cour suprême à la juridiction Québécoise qu'elle détermine.

La Cour d'appel devient le tribunal de dernière instance jusqu'à l'institution d'une Cour suprême par la nouvelle constitution, à moins que la loi n'y pourvoie autrement.

Les juges nommés par le gouvernement du Canada avant le 30 octobre 1995 et qui sont en poste à la date de l'accession à la souveraineté sont confirmés dans leurs fonctions et conservent leur compétence. Ceux de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada venant du Barreau du Québec deviennent, s'ils en expriment le désir, respectivement juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel.

FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS FÉDÉRAUX

23. Le gouvernement peut, en respectant les conditions prévues par la loi, nommer le personnel nécessaire et prendre toutes les mesures appropriées pour faciliter l'application des lois canadiennes qui continuent de s'appliquer au Québec en vertu de l'article 18. Les sommes requises pour l'application de ces lois sont prises sur le fonds consolidé du revenu.

Le gouvernement s'assure que les fonctionnaires et autres employés du gouvernement du Canada ou de ses agences et organismes qui ont été nommés avant le 30 octobre 1995 et qui sont domiciliés au Québec à la date de l'accession à la souveraineté puissent devenir des fonctionnaires ou employés du gouvernement du Québec s'ils en expriment le désir. Le gouvernement peut, à cette fin, conclure avec toute association d'employés ou toute autre personne des ententes pouvant faciliter ce transfert. Le gouvernement peut également mettre sur pied un programme de mise à la retraite volontaire ; il donne suite à tout arrangement de retraite ou de départ volontaire dont bénéficiait une personne transférée.

CONSTITUTION TRANSITOIRE

24. Le Parlement du Québec peut adopter le texte

d'une constitution transitoire qui sera en vigueur à compter de la date de l'accession à la souveraineté jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution du Québec. Cette constitution transitoire doit assurer la continuité des institutions démocratiques du Québec et des droits constitutionnels qui sont en vigueur à la date de l'accession à la souveraineté, notamment ceux qui concernent les droits et les libertés de la personne, la communauté anglophone, l'accès aux écoles de langue anglaise et les nations autochtones.

Jusqu'à ce que cette constitution transitoire entre en vigueur, les lois, règles et conventions qui régissent la constitution interne du Québec restent en vigueur.

AUTRES ACCORDS

25. Outre le traité de partenariat, le gouvernement est autorisé à conclure avec le gouvernement du Canada tout accord susceptible de faciliter l'application de la présente loi, notamment en ce qui touche le partage équitable de l'actif et du passif du gouvernement du Canada.

ENTRÉE EN VIGUEUR

26. Les négociations relatives à la conclusion du traité de partenariat ne doivent pas dépasser le 30 octobre 1996, à moins que l'Assemblée nationale n'en décide autrement.

La proclamation de la souveraineté peut être faite dès que le traité de partenariat aura été approuvé par l'Assemblée nationale ou dès que cette dernière aura constaté, après avoir demandé l'avis du comité d'orientation et de surveillance des négociations, que celles-ci sont infructueuses.

27. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

ANNEXE

Texte de l'entente entre le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec, ratifié par MM. Jacques Parizeau, Lucien Bouchard et Mario Dumont, à Québec le 12 juin 1995.

UN PROJET COMMUN

Représentant le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec, nous convenons d'un projet commun qui sera soumis au référendum, afin de répondre, de manière moderne, décisive et ouverte, à la longue quête des Québécois pour la maîtrise de leur destin.

Nous convenons de conjuguer nos forces et de coordonner nos efforts pour qu'au référendum de l'automne de 1995, les Québécois puissent se prononcer pour un véritable changement : faire la souveraineté du Québec et proposer formellement un nouveau Partenariat économique et politique au Canada, visant notamment à consolider l'espace économique actuel.

Les éléments de ce projet commun seront intégrés au projet de loi qui sera déposé à l'automne et sur lequel les Québécois se prononceront lors du référendum.

Nous croyons que ce projet commun est respectueux des vœux d'une majorité de Québécoises et de Québécois, qu'il est le reflet des aspirations historiques du Québec, et qu'il incarne de façon concrète les préoccupations exprimées au sein des Commissions sur l'avenir du Québec.

Ainsi, notre projet commun rompt avec le statu quo canadien, rejeté par l'immense majorité des Québécois. Il est fidèle à la volonté d'autonomie des Québécois et fait en sorte que le Québec devienne souverain :

perçoive tous ses impôts, vote toutes ses lois, signe tous ses traités. Notre projet exprime aussi le souhait des Québécois de maintenir un lien souple et équitable avec nos voisins canadiens, pour gérer en commun l'espace économique, notamment par la mise en place d'institutions communes, y compris de nature politique. Nous sommes convaincus que cette proposition est conforme aux intérêts du Québec et du Canada, mais nous ne pouvons bien sûr préjuger de la décision que les Canadiens auront à prendre à cet égard.

Enfin, notre projet répond au vœu maintes fois exprimé ces derniers mois que le référendum puisse rassembler le plus grand nombre de Québécois possible sur une proposition claire, moderne, ouverte.

LE MANDAT RÉFÉRENDAIRE

Après une victoire du Oui au référendum, l'Assemblée nationale aura, d'une part, la capacité de proclamer la souveraineté du Québec et le gouvernement sera tenu, d'autre part, d'offrir au Canada une proposition de traité sur un nouveau Partenariat économique et politique qui vise notamment à consolider l'espace économique actuel. La question incorporera ces deux éléments.

L'ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ

Dans la mesure où les négociations se déroulent positivement, l'Assemblée nationale déclarera la souveraineté du Québec après entente sur le traité de Partenariat. Un des premiers gestes du Québec souverain sera la ratification du traité de Partenariat.

Ces négociations ne dureront pas plus d'un an, sauf si l'Assemblée nationale en décide autrement.

Dans la mesure où les négociations seraient infructueuses, l'Assemblée nationale pourra déclarer la souveraineté du Québec dans les meilleurs délais.

LE TRAITÉ

Les nouvelles règles et la réalité du commerce international permettront à un Québec souverain, même sans Partenariat formel avec le Canada, de continuer à bénéficier d'un accès aux marchés extérieurs, entre autres à l'espace économique canadien. De plus, un Québec souverain pourra, de son propre chef, garder le dollar canadien comme devise.

Toutefois, étant donné l'ampleur des échanges économiques et l'intégration des économies, Québécoise et canadienne, il sera à l'avantage évident des deux États d'élaborer, par traité, un Partenariat économique et politique.

Le traité engagera les parties et prévoira les mesures aptes à maintenir et à améliorer l'espace économique existant. Il établira les règles de partage des actifs fédéraux et de gestion de la dette commune. Il prévoira de même la création et les règles de fonctionnement des institutions politiques communes nécessaires à la gestion du nouveau Partenariat économique et politique. Il prévoira la mise sur pied d'un Conseil, d'un Secrétariat, d'une Assemblée et d'un Tribunal de règlement des différends.

Prioritairement, le traité verra à ce que le Partenariat ait la capacité d'agir dans les domaines suivants :

- Union douanière ;
- Libre circulation des marchandises ;
- Libre circulation des personnes ;
- Libre circulation des services ;
- Libre circulation des capitaux ;
- Politique monétaire ;
- Mobilité de la main-d'œuvre ;
- La citoyenneté ;

En fonction de la dynamique des institutions communes et du rythme de leurs aspirations, rien n'empêchera les deux États membres de s'entendre dans tout autre domaine d'intérêt commun, tel que :

- En matière de commerce à l'intérieur du Partenariat, adapter et renforcer les dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur.
- En matière de commerce international (par exemple, pour convenir de positions communes pour le maintien de l'exception culturelle dans l'OMC et l'ALÉNA) ;
- En matière de représentation internationale (par exemple, lorsqu'il le jugera utile ou nécessaire, le Conseil pourra décider que le Partenariat parlera d'une seule voix au sein d'instances internationales) ;
- En matière de transport (pour faciliter, par exemple, l'accès aux aéroports des deux pays ou pour harmoniser les politiques de transport routier, par rail ou de navigation intérieure) ;
- En matière de politique de défense (pour convenir notamment d'une participation commune à des opérations de maintien de la paix ou de coordination de la participation à l'OTAN et à NORAD) ;
- En matière d'institutions financières (pour définir par exemple la réglementation sur les banques à charte, les règles de sécurité et de saines pratiques financières) ;
- En matière de politiques fiscales et budgétaires (pour maintenir un dialogue visant une compatibilité des actions respectives) ;
- En matière de protection de l'environnement (pour fixer des objectifs notamment en matière de pollution trans-frontalière ou de transport et d'entreposage de matières dangereuses) ;
- En matière de lutte au trafic d'armes et au trafic de drogue ;
- En matière de postes ;
- En toutes autres matières que les parties considéreraient d'un intérêt commun.

LES INSTITUTIONS COMMUNES

1. Le Conseil

Le Conseil du Partenariat, formé à parts égales de ministres des deux États aura un pouvoir décisionnel quant à la mise en oeuvre du traité. Les décisions du Conseil du Partenariat devront être unanimes, donc chacun y aura droit de veto.

Le Conseil sera soutenu par un secrétariat permanent. Le Secrétariat servira de liaison fonctionnelle avec les gouvernements et veillera au suivi des décisions du Conseil. A la demande du Conseil ou de l'Assemblée parlementaire, le Secrétariat fera des rapports sur tout sujet relatif à l'application du traité.

2. L'Assemblée parlementaire

Une Assemblée parlementaire du Partenariat formée de députés Québécois et Canadiens désignés par leurs assemblées législatives respectives sera créée. Elle examinera les projets de décision du Conseil du Partenariat et lui fera ses recommandations. Elle pourra aussi adopter des résolutions sur tout sujet relatif à son application, à la suite notamment des rapports périodiques sur l'état du Partenariat que lui adressera le Secrétariat. Elle entendra, en audiences publiques, les dirigeants des commissions administratives bipartites chargées de l'application de certaines dispositions du traité.

La composition de l'Assemblée reflétera la répartition de la population au sein du Partenariat. Le Québec y détiendra 25 % des sièges. Le financement des institutions du Partenariat sera paritaire, sauf pour les dépenses occasionnées par les parlementaires, qui seront à la charge de chaque État.

3. Le Tribunal

Un tribunal devra être mis sur pied pour régler les différends relatifs au traité, à son application et à l'interprétation de ses dispositions. Ses décisions lieront les parties. On pourra s'inspirer, pour ses règles de fonctionnement, de mécanismes existants, tel le tribunal de l'ALENA, celui de l'Accord sur le commerce intérieur ou celui de l'Organisation mondiale du commerce.

LE COMITÉ

Un comité d'orientation et de surveillance des négociations, formé de personnalités indépendantes agréées par les trois partis (PQ, BQ, ADQ) sera créé. Sa composition sera dévoilée au moment jugé opportun. Ce comité :

1. sera impliqué dans le choix du négociateur en chef ;
2. pourra déléguer un observateur à la table des négociations ;
3. conseillera le gouvernement sur la marche des négociations ;
4. informera le public sur le processus et l'aboutissement des négociations.

Les instances démocratiques de nos trois partis ayant examiné et ratifié cette entente hier, dimanche 12 juin 1995 — l'Action Démocratique du Québec s'étant réunie à Sherbrooke, le Bloc Québécois à Montréal et le Parti Québécois à Québec— nous ratifions aujourd'hui ce projet commun et appelons toutes les Québécoises et tous les Québécois à se joindre à lui.

En foi de quoi, nous avons signé,

Jacques Parizeau, président du Parti Québécois ;

Lucien Bouchard, chef du Bloc Québécois ;

Mario Dumont, chef de l'Action démocratique du Québec.

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217

[Extraits- Notes omises]

[En ligne : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>]

Introduction

[...] 2. Les questions posées par le gouverneur en conseil dans le décret C.P. 1996-1497, daté du 30 septembre 1996, sont rédigées ainsi :

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 ?
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 le 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 ? [...]

A. Question 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 ? [...]

[4] L'application des principes constitutionnels dans un contexte de sécession [...]

88. 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 sous-jacents mentionnés précédemment. [...]

90. La 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. Ces principes nous amènent à rejeter deux propositions extrêmes. La première consiste 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. Cette proposition serait une conséquence soi-disant implicite du principe démocratique de la Constitution, ou reposerait sur le principe de l'autodétermination des peuples en droit international.
91. Nous ne pouvons accepter ce point de vue pour des raisons à la fois théoriques et pratiques. À notre avis, le Québec ne pourrait prétendre invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties les conditions d'une sécession : ce ne serait pas là une négociation. De même, il serait naïf de penser que l'objectif principal, la sécession, pourrait être distingué aisément des détails pratiques d'une sécession. Les écueils résident dans les détails. Comme nous l'avons souligné, on ne peut invoquer le principe de la démocratie pour 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. Il 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. Un tel *a priori* viendrait en réalité anéantir l'obligation de négocier et la vider de son sens.

92. Toutefois, il nous est tout aussi impossible d'accepter la proposition inverse, selon laquelle 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. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. 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. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.
93. Peut-on concilier le rejet de ces deux propositions ? Oui, si l'on comprend bien qu'aucun des

droits ou principes en question ici n'est absolu et qu'aucun ne peut exclure les autres. Cette remarque signifie que d'autres parties ne peuvent exercer leurs droits d'une manière qui reviendrait à nier de façon absolue les droits du Québec et que, de la même façon, tant que le Québec exerce ses droits en respectant les droits des autres, il peut proposer la sécession et chercher à la réaliser par la voie de la négociation. Le processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. On ne peut admettre que l'une ou l'autre de ces majorités l'emporte sur l'autre. Une majorité politique qui n'agit pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons décrits met en péril la légitimité de l'exercice de ses droits. [...]

103. 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. [...]

B. Question 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 le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? [...]

[1] La sécession en droit international

111. Il est clair que le droit international n'accorde pas expressément aux parties constituantes d'un État souverain le droit de faire sécession unilatéralement de l'État « parent ». Cela est reconnu par les experts qui ont donné leur avis tant pour le compte de l'*amicus curiae* que pour le compte du procureur général du Canada. Puisque la sécession unilatérale ne fait pas l'objet d'autorisation expresse, les tenants de l'existence d'un tel droit en droit international n'ont d'autre choix que de fonder leur argument [i] soit sur

la thèse selon laquelle la sécession unilatérale n'est pas expressément interdite, et que ce qui n'est pas explicitement interdit est, par inférence, permis ; [ii] soit sur l'obligation implicite qui incombe aux États de reconnaître la légitimité d'une sécession accomplie par l'exercice du droit, bien établi en droit international, qu'a « un peuple » à l'autodétermination. L'*amicus curiae* a abordé le droit à l'autodétermination mais a soutenu que celui-ci ne s'appliquait pas au cas du Québec au sein de la fédération canadienne, indépendamment de l'existence ou de l'inexistence d'un résultat référendaire en faveur de la sécession. Nous sommes d'accord avec l'*amicus curiae* sur ce point, pour les raisons que nous allons exposer brièvement.

a) L'absence d'interdiction expresse

112. Le 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. Comme nous le verrons, le droit international attache une grande importance à l'intégrité territoriale des États Nations et, de manière générale, laisse le droit interne de l'État existant dont l'entité sécessionniste fait toujours partie décider de la création ou non d'un nouvel État [R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963), aux pp. 8 et 9]. Dans les cas, comme celui qui nous occupe, où la sécession unilatérale serait incompatible avec la constitution interne, le droit international acceptera vraisemblablement cette conclusion,

sous réserve du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou droit à l'autodétermination, sujet que nous allons maintenant aborder.

b) Le droit d'un peuple à l'autodétermination

113. Bien que le droit international régisse généralement la conduite des États Nations, il reconnaît également, dans certaines circonstances précises, les « droits » d'entités qui ne sont pas des États Nations -- tel le droit d'un peuple à l'autodétermination.
114. L'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est aujourd'hui si largement reconnue dans les conventions internationales que ce principe a acquis un statut supérieur à celui d'une « convention » et est considéré comme un principe général du droit international. [A. Cassese, *Self-determination of peoples : A legal reappraisal* (1995), aux p. 171 et 172 ; K. Doehring, « Self-Determination », dans B. Simma, éd., *The Charter of the United Nations : A Commentary* (1994), à la p. 70.]
115. L'article premier de la *Charte des Nations Unies*, R.T. Can. 1945 no 7, édicte notamment que l'un des buts des Nations Unies est de :

Article 1

[...] 2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;

116. En outre, en vertu de l'art. 55 de sa Charte, l'Organisation des Nations Unies favorise des buts tels le relèvement des niveaux de vie, le plein

emploi et le respect des droits de l'homme «[e]n vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes».

117. Le principe fondamental de l'autodétermination est énoncé et discuté dans un si grand nombre de conventions et de résolutions des Nations Unies que Doebling, *loc. cit.*, souligne ceci, à la p. 60:

[TRADUCTION] Le nombre même de résolutions concernant le droit à l'autodétermination rend leur énumération impossible.

118. Pour les fins qui nous intéressent, il suffit de mentionner les conventions et résolutions suivantes. Les articles premiers du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, sont ainsi rédigés :

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

119. De même, la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG 2625 [XXV], 24 octobre 1970 [*Déclaration touchant les relations amicales*], précise :

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer

d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

120. En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a adopté le document intitulé *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/24, 25 juin 1993, qui a réaffirmé l'article premier des deux pactes susmentionnés. Dans sa *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies*, Rés. AG 50/6, 9 novembre 1995, l'Assemblée générale des Nations Unies souligne encore une fois le droit à l'autodétermination en indiquant que ses États membres doivent :

1 ... Continuer à réaffirmer le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, en tenant compte de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupations étrangères, et reconnaître le droit des peuples à prendre des mesures légitimes conformément à la Charte des Nations Unies pour réaliser leur droit inaliénable à l'autodétermination. Cela ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au

territoire, sans distinction aucune... [Nous soulignons.]

121. Le droit à l'autodétermination est également reconnu dans d'autres documents juridiques internationaux. Par exemple, l'*Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* [1975] (*Acte final d'Helsinki*), énonce (à la partie VIII):

Les États participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel. [Nous soulignons.]

122. Comme nous le verrons, en droit international, le droit à l'autodétermination est censé être exercé par des peuples, à l'intérieur d'États souverains existants, et conformément au principe du maintien de l'intégrité territoriale de ces États. Lorsque cela n'est pas possible, un droit de sécession peut naître, dans les circonstances exceptionnelles examinées ci-après.

I La définition de « peuples »

123. C'est aux « peuples » que le droit international

accorde le droit à l'autodétermination. En conséquence, pour disposer de ce droit, le groupe qui l'invoque doit remplir la condition préliminaire, c'est-à-dire être qualifié de peuple. Toutefois, comme le droit à l'autodétermination s'est développé par l'adoption d'un ensemble d'ententes et de conventions internationales, conjuguée à la pratique des États, et que peu de précisions formelles sont apportées à la définition de « peuples », il s'ensuit que le sens du mot « peuple » reste assez incertain.

124. Il est évident qu'un « peuple » peut s'entendre d'une partie seulement de la population d'un État existant. Le droit à l'autodétermination s'est développé dans une large mesure en tant que droit de la personne et l'expression est généralement utilisée dans des documents où paraissent à la fois les mots « nation » et « État ». La juxtaposition de ces termes indique que le mot « peuple » ne vise pas nécessairement l'entière population d'un État. Le fait de restreindre la définition de ce mot à la population d'États existants, d'une part, rendrait largement superflue la reconnaissance du droit à l'autodétermination, compte tenu de l'insistance corrélatrice, dans la majorité des documents sources, sur la nécessité de protéger l'intégrité territoriale des États existants et, d'autre part, ferait obstacle à l'objectif réparateur de ce droit.

125. 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.

II La portée du droit à l'autodétermination

126. Les sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'autodétermination interne – à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant. Le droit à l'autodétermination externe [qui, dans le présent cas, pourrait prendre la forme de la revendication d'un droit de sécession unilatérale] ne naît que dans des cas extrêmes dont les circonstances sont par ailleurs soigneusement définies. L'autodétermination externe peut être décrite par l'extrait suivant de la *Déclaration touchant les relations amicales* :

La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. [Nous soulignons.]

127. Le principe de l'autodétermination en droit

international a évolué dans le respect de l'intégrité territoriale des États existants. Les divers documents internationaux qui étayent l'existence du droit d'un peuple à l'autodétermination renferment également des déclarations au soutien du principe selon lequel l'exercice d'un tel droit doit être suffisamment limité pour prévenir les menaces contre l'intégrité territoriale d'un État existant ou la stabilité des relations entre États souverains.

128. La *Déclaration touchant les relations amicales*, la *Déclaration de Vienne*, et la *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies* sont explicites. Immédiatement après avoir affirmé le droit d'un peuple à déterminer son statut politique et à poursuivre son développement économique, social et culturel, elles précisent que ce droit ne doit pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction ... [Nous soulignons.]

129. De même, le document de clôture de la rencontre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue à Vienne en 1989, qui faisait suite à l'*Acte final d'Helsinki*, fait mention du droit des peuples de déterminer « leur statut politique interne et externe » [nous soulignons], mais cette déclaration est immédiatement suivie par la reconnaissance expresse que les États participants agiront à tout moment « conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du

droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale », comme l'énonce l'*Acte final d'Helsinki* [nous soulignons]. Il est déclaré, au principe 5 du document de clôture, que les États participants [y compris le Canada]:

... confirment leur engagement à observer strictement et effectivement le principe de l'intégrité territoriale des États. Ils s'abstiendront de toute violation de ce principe et donc de toute action visant, par des moyens directs ou indirects contrevenant aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, aux autres obligations découlant du droit international ou aux dispositions de l'*Acte final*, à violer l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité d'un État. Aucune action ou situation contrevenant à ce principe ne sera reconnue comme légale par les États participants. [Nous soulignons.]

Par conséquent, le passage de l'*Acte final d'Helsinki* qui porte sur la détermination par un peuple de son statut politique externe est interprété comme étant l'expression du statut politique externe de ce peuple par l'entremise du gouvernement de l'État existant, sauf dans les circonstances exceptionnelles examinées plus loin. Comme le souligne Cassese, *op. cit.*, à la p. 287, compte tenu de l'histoire de ce document et de sa structure, la mention de l'autodétermination externe signifie simplement que [TRADUCTION] « les autorités centrales d'un État ne peuvent apporter aucun changement territorial ou autre qui soit contraire à la volonté de l'ensemble de la population de cet État ».

130. Même si le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ne font pas expressément état de la protection de l'intégrité territoriale, ils délimitent la portée du droit à l'autodétermination en fonction de

conditions qui sont normalement réalisables dans le cadre d'un État existant. Il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre le maintien de l'intégrité territoriale d'États existants, comme le Canada, et le droit d'un « peuple » de disposer complètement de lui-même. Un État dont le gouvernement représente, dans l'égalité et sans discrimination, l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes a droit, en vertu du droit international, à la protection de son intégrité territoriale.

III Peuples opprimés ou colonisés

131. Par conséquent, selon l'état général du droit international, le droit à l'autodétermination s'applique dans les limites de la protection prépondérante accordée à l'intégrité territoriale des États « parents ». Cependant, comme le souligne Cassese, *op. cit.*, à la p. 334, dans certains contextes définis, le droit des peuples à l'autodétermination peut effectivement être exercé « de manière externe », ce qui, dans le contexte du présent renvoi, pourrait signifier la sécession :

[TRADUCTION] le droit à l'autodétermination externe, qui emporte la possibilité de choisir [ou de rétablir] l'indépendance, n'a été accordé qu'à deux catégories de peuples [ceux sous domination coloniale ou sous occupation étrangère], sur le fondement de l'hypothèse que, dans les deux cas, ces peuples constituent des entités intrinsèquement distinctes de la puissance coloniale ou occupante, et que l'« intégrité territoriale » de ces peuples, qui à toutes fins pratiques a été détruite par la puissance coloniale ou occupante, doit être pleinement rétablie ...

132. Le droit des peuples colonisés d'exercer leur droit à l'autodétermination en se détachant de la puissance « impériale » est maintenant incontesté, mais il n'est pas pertinent dans le présent renvoi.
133. L'autre cas manifeste d'application du droit à l'autodétermination externe est celui où un peuple est soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères en dehors du contexte colonial. Cette reconnaissance tire son origine de la *Déclaration touchant les relations amicales* :

Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de :

- a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les États ; et
 - b) Mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés ;
- et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères constitue une violation de ce principe, ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte.

134. Plusieurs commentateurs ont en outre affirmé que le droit à l'autodétermination peut, dans un troisième cas, fonder un droit de sécession unilatérale. Bien que ce troisième cas ait été décrit

de plusieurs façons, il repose sur l'idée que, lorsqu'un peuple est empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'interne, il a alors droit, en dernier recours, de l'exercer par la sécession. Le fait que la *Déclaration de Vienne* exige que les gouvernements représentent « l'ensemble de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune » ajoute foi à l'affirmation selon laquelle une obstruction aussi complète pourrait donner naissance au droit à la sécession.

135. De toute évidence, une telle situation s'apparente aux deux autres situations reconnues en ce que la faculté du peuple concerné d'exercer à l'interne son droit à l'autodétermination est totalement contrecarrée. Bien qu'on ne sache pas encore avec certitude si cette troisième thèse reflète réellement une norme juridique internationale établie, il est inutile pour les fins du présent renvoi d'en décider. Même en supposant que cette troisième situation puisse créer un droit de sécession unilatérale en vertu du droit international, on ne peut affirmer que le contexte Québécois actuel s'en rapproche. Comme le dit l'*amicus curiae*, dans l'Addendum à son mémoire, aux par. 15 et 16:

15. Le peuple Québécois n'est pas la victime d'atteintes à son existence ou à son intégrité physiques, ni de violation massive de ses droits fondamentaux. Le peuple Québécois n'est manifestement pas, selon l'*amicus curiae*, un peuple opprimé.

16. En effet, pendant près de 40 des 50 dernières années, le premier ministre du Canada a été un Québécois. Pendant cette période, des Québécois ont occupé de temps à autre tous les postes les plus

importants du Cabinet fédéral. Pendant les 8 années qui ont précédé juin 1997, le premier ministre et le chef de l'Opposition officielle à la Chambre des Communes étaient tous deux des Québécois. Actuellement, le premier ministre du Canada, le très honorable juge en chef ainsi que deux autres membres de la Cour, le chef d'état-major des forces armées canadiennes et l'ambassadeur du Canada aux États-Unis, sans compter la vice-secrétaire générale des Nations Unies, sont tous des Québécois. Les réussites internationales des Québécois dans la plupart des champs d'activité humaine sont trop nombreuses pour être énumérées. Depuis que le dynamisme du peuple Québécois s'est tourné vers le secteur des affaires, il connaît des succès certains au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger.

136. On ne peut raisonnablement prétendre que la population du Québec se voit refuser l'accès au gouvernement. Des Québécois occupent des postes très importants au sein du gouvernement du Canada. Les résidents de cette province sont libres de leurs choix politiques et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel à l'intérieur du Québec, dans l'ensemble du Canada et dans le monde entier. La population du Québec est équitablement représentée dans les instances législatives, exécutives et judiciaires. Bref, pour reprendre les termes des instruments internationaux qui traitent du droit des peuples à l'autodétermination, 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 ».

137. 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.

138. En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, 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.

139. Nous ne voulons pas clore cet aspect de notre réponse à la question 2 sans reconnaître l'importance des arguments qui nous ont été présentés relativement aux droits et inquiétudes des peuples autochtones et aux moyens

appropriés de délimiter les frontières du Québec, en cas de sécession, particulièrement en ce qui concerne les territoires nordiques occupés principalement par des peuples autochtones. Toutefois, les inquiétudes des peuples autochtones découlent du droit invoqué par le Québec de faire sécession unilatéralement. À la lumière de notre conclusion qu'aucun droit de ce genre ne s'applique à la population du Québec, ni en vertu du droit international ni en vertu de la Constitution du Canada, et que, au contraire, l'expression claire d'une volonté démocratique en faveur de la sécession entraînerait, en vertu de la Constitution, des négociations au cours desquelles les intérêts des autochtones seraient pris en compte, il devient inutile d'examiner davantage les préoccupations des peuples autochtones dans le présent renvoi.

[2] Reconnaissance de la réalité factuelle ou politique : le principe de l'« effectivité » [...]

142. Des conséquences juridiques peuvent certainement découler de faits politiques, et [TRADUCTION] « a souveraineté est un fait politique pour lequel il est impossible d'établir un fondement purement juridique ... », H. W. R. Wade, « The Basis of Legal Sovereignty », [1995] *Camb. L.J.* 172, à la p. 196. La sécession d'une province du Canada, si elle réussissait sur le terrain, pourrait bien entraîner la création d'un nouvel État. Même si la reconnaissance par d'autres États n'est pas nécessaire, du moins en théorie, pour accéder au statut d'État, la viabilité d'une entité aspirant à ce statut au sein de la communauté internationale dépend, sur le plan pratique, de sa reconnaissance par d'autres États. Ce processus de reconnaissance est guidé par des normes juridiques. Toutefois, la reconnaissance internationale ne confère pas à elle seule le statut d'État et il faut souligner

qu'elle ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit « juridique » initial de faire sécession. La reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession.

143. Comme l'indique la réponse à la question 1, l'une des normes juridiques que les États peuvent invoquer pour décider de reconnaître ou non de nouveaux États est la légitimité du processus par lequel ceux-ci ont fait *de facto* sécession ou cherchent à le faire. Le processus de reconnaissance, auparavant considéré comme l'exercice d'un pouvoir souverain absolu, est maintenant assorti de normes juridiques. Voir, par exemple, la déclaration de la Communauté européenne sur les *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Bull. CE 12-1991, à la p. 127. Même si l'intérêt national de l'État qui accorde la reconnaissance et l'avantage politique qu'il y voit jouent manifestement un rôle important, les États étrangers peuvent également prendre en considération leur opinion quant à l'existence du droit à l'autodétermination de la population de l'État putatif, ainsi qu'une évaluation correspondante de la légalité de la sécession suivant le droit de l'État dont l'entité territoriale prétend avoir fait sécession. 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. L'idée selon laquelle ce qui n'est pas explicitement interdit est implicitement permis a peu de pertinence

dans les cas [comme celui qui nous occupe] où le droit international renvoie au droit interne de l'État sécessionniste pour la détermination de la légalité de la sécession, et où le droit de cet État considère inconstitutionnelle la sécession unilatérale.

144. En tant que cour de justice, nous ne connaissons ultimement que des demandes fondées sur le droit. Si le principe de l'« efficacité » repose sur la seule affirmation selon laquelle une [TRADUCTION] « révolution réussie engendre sa propre légalité » [S. A. de Smith, « Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations » [1968], 7 *West. Ont. L. Rev.* 93, à la p. 96], cela signifie nécessairement que la légalité ne précède pas mais qu'elle suit une révolution réussie. Par hypothèse, la révolution réussie s'est produite en dehors du cadre constitutionnel de l'État précédent, car autrement elle ne pourrait être qualifiée de « révolution ». Il se peut qu'un acte de sécession unilatérale par le Québec se voie éventuellement accorder un statut juridique par le Canada et par d'autres États, et qu'il entraîne, de ce fait, des conséquences juridiques. 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. [...]

C. Question 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 ?

147. À la lumière des réponses que nous avons données aux questions 1 et 2, il n'existe, entre le droit interne et le droit international, aucun conflit à examiner dans le présent renvoi.

IV Sommaire des conclusions

148. Comme nous l'avons indiqué au début, nous étions appelés, dans le présent renvoi, à examiner des questions d'une extrême importance, qui touchent au cœur même de notre système de gouvernement constitutionnel. Nous avons souligné que la Constitution n'est pas uniquement un texte écrit. Elle englobe tout le système des règles et principes qui régissent l'exercice du pouvoir constitutionnel. Une lecture superficielle de certaines dispositions spécifiques du texte de la Constitution, sans plus, pourrait induire en erreur. Il faut faire un examen plus approfondi des principes sous-jacents qui animent l'ensemble de notre Constitution, dont le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités. Ces principes doivent guider notre appréciation globale des droits et obligations constitutionnels qui entreraient en jeu si une majorité claire de Québécois, en réponse à une question claire, votaient pour la sécession.
149. Le renvoi nous demande de déterminer si le Québec a le droit de faire sécession unilatéralement. Ceux qui soutiennent l'existence d'un tel droit fondent leur prétention d'abord et avant tout sur le principe de la démocratie. La démocratie, toutefois, signifie davantage que la simple règle de la majorité. Comme en témoigne notre jurisprudence constitutionnelle, la démocratie existe dans le contexte plus large d'autres valeurs constitutionnelles telles celles déjà mentionnées. Pendant les 131 années de la Confédération, les habitants des provinces

et territoires ont noué d'étroits liens d'interdépendance [économique, sociale, politique et culturelle] basés sur des valeurs communes qui comprennent le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession compromettrait ces liens. La Constitution assure l'ordre et la stabilité et, en conséquence, la sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement « en vertu de la Constitution », c'est-à-dire sans négociations fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant.

150. La Constitution n'est pas un carcan. Un rappel, même bref, de notre histoire constitutionnelle révèle des périodes de changements marquants et extrêmement profonds. Nos institutions démocratiques permettent nécessairement un processus continu de discussion et d'évolution, comme en témoigne le droit reconnu par la Constitution à chacun des participants à la fédération de prendre l'initiative de modifications constitutionnelles. Ce droit emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel. Même s'il est vrai que certaines tentatives de modification de la Constitution ont échoué au cours des dernières années, un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître.

151. 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 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. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

152. Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de négociation entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle

de l'ensemble du Canada. Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons mentionnés mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale.

153. La tâche de la Cour était de clarifier le cadre juridique dans lequel des décisions politiques doivent être prises « en vertu de la Constitution », et non d'usurper les prérogatives des forces politiques qui agissent à l'intérieur de ce cadre. Les obligations que nous avons dégagées sont des obligations impératives en vertu de la Constitution du Canada. Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste « une majorité claire en réponse à une question claire », suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs politiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer.
154. Nous nous sommes également demandés s'il existe, en vertu du droit international, un droit de sécession dans les circonstances envisagées par la question 1, c'est-à-dire une expression

démocratique claire en faveur de la sécession du Québec, en réponse à une question claire. Certains de ceux qui apportent une réponse affirmative se fondent sur le droit reconnu à l'autodétermination qui appartient à tous les « peuples ». Même s'il est certain que la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits qui caractérisent un peuple, il n'est pas nécessaire de trancher la question de l'existence d'un « peuple », quelle que soit la réponse exacte à cette question dans le contexte du Québec, puisqu'un droit de sécession ne prend naissance en vertu du principe de l'autodétermination des peuples en droit international que dans le cas d'« un peuple » gouverné en tant que partie d'un empire colonial, dans le cas d'« un peuple » soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, et aussi, peut-être, dans le cas d'« un peuple » empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'État dont il fait partie. Dans les autres circonstances, les peuples sont censés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'État existant auquel ils appartiennent. Un État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire, dans l'égalité et sans discrimination, et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international et à la reconnaissance de cette intégrité territoriale par les autres États. Le Québec ne constitue pas un peuple colonisé ou opprimé, et on ne peut pas prétendre non plus que les Québécois se voient refuser un accès réel au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, culturel et social. Dans ces circonstances, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent pas, en vertu du droit international, le

droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada.

155. Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatérale en vertu de la Constitution ou du droit international, c'est-à-dire un droit de faire sécession sans négociation sur les fondements qui viennent d'être examinés, cela n'écarte pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession conduisant à une sécession *de facto*. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment, à la conduite du Québec et du Canada. Même si elle était accordée, une telle reconnaissance ne fournirait toutefois aucune justification rétroactive à l'acte de sécession, en vertu de la Constitution ou du droit international.

Les questions du renvoi reçoivent des réponses en conséquence.

Loi de clarification (Loi sur la clarté)

Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

*Lois du Canada [L.C.], 2000, c. 26, Lois révisées du Canada [L.R.C.], c. C-38.1
[En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-31.8/page-1.html>].*

Préambule

Attendu : que la Cour suprême du Canada a confirmé que ni l'Assemblée nationale, ni la législature, ni le gouvernement du Québec ne dispose, en droit international ou au titre de la Constitution du Canada, du droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ;

que toute proposition relative au démembrement d'un État démocratique constitue une question extrêmement grave et est d'une importance fondamentale pour l'ensemble des citoyens de celui-ci ;

que 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 ;

que la Cour suprême du Canada a déclaré que les résultats d'un référendum sur la sécession d'une province du Canada ne sauraient être considérés comme l'expression d'une volonté démocratique créant l'obligation d'engager des négociations pouvant mener à la sécession que s'ils sont dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu ;

qu'elle a déclaré que le principe de la démocratie signifie davantage que la simple règle de la majorité, qu'une majorité claire en faveur de la sécession serait nécessaire pour que naisse l'obligation de négocier la sécession et que c'est une majorité claire au sens qualitatif, dans les circonstances, dont il faut déterminer l'existence ;

qu'elle a confirmé qu'au Canada, la sécession d'une province, pour être légale, requerrait une modification à la Constitution du Canada, qu'une telle modification exigerait forcément des négociations sur la sécession auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada, et que ces négociations seraient régies par les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit, et de la protection des minorités ;

que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires dans le cadre d'un référendum sur la sécession tenu dans une province, la Chambre des communes, seule institution politique élue pour représenter l'ensemble des Canadiens, a un rôle important à jouer pour déterminer en quoi consistent une question et une majorité suffisamment claires pour que le gouvernement du Canada engage des négociations sur la sécession d'une province du Canada ;

que le gouvernement du Canada se doit de n'engager aucune négociation pouvant mener à la sécession d'une province du Canada et, par conséquent, au retrait de la citoyenneté et à l'annulation des autres droits dont jouissent, à titre de Canadiens à part entière, les citoyens du Canada qui résident dans la province, à moins que la population de celle-ci n'ait

déclaré clairement et de façon démocratique qu'elle veut que la province fasse sécession du Canada,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

Examen de la question par les Communes

1. Dans les trente jours suivant le dépôt à l'assemblée législative d'une province, ou toute autre communication officielle, par le gouvernement de cette province, du texte de la question qu'il entend soumettre à ses électeurs dans le cadre d'un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada, la Chambre des communes examine la question et détermine, par résolution, si la question est claire.

Prorogation du délai

2. S'il coïncide, en tout ou en partie, avec la tenue d'une élection générale des députés à la Chambre des communes, le délai mentionné au paragraphe [1] est prorogé de quarante jours.

Facteurs à considérer

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.

Absence d'expression claire de la volonté

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.

Avis à considérer

5. Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, 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 propose 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.

Aucune négociation en cas d'ambiguïté de la question

6. Le gouvernement du Canada n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada si la Chambre des communes conclut, conformément au présent article, que la question référendaire n'est pas claire et, par conséquent, ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

Volonté claire d'effectuer la sécession : examen par les Communes

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.

Facteurs à considérer

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.

Avis à considérer

3. 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 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.

Négociations seulement en cas de volonté claire

4. Le gouvernement du Canada n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, à moins que la Chambre des communes ne conclue, conformément au présent article, qu'une majorité claire de la population de cette province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

Modification constitutionnelle

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.

Réserve

[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.

***Loi sur l'exercice des droits
fondamentaux et des prérogatives du
peuple Québécois et de l'État du Québec***

*Lois du Québec [L.Q.] 2000, c. 46, Recueil des lois et
règlements du Québec [R.L.R.Q.], c. E-20.2
[En ligne : [http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/
cs/E-20.2](http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-20.2)]*

CONSIDÉRANT que le peuple Québécois, majoritairement de langue française, 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 national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux ;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles 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 l'entrée du Québec dans la fédération canadienne en 1867 ;

CONSIDÉRANT l'engagement résolu du Québec à respecter les droits et libertés de la personne ;

CONSIDÉRANT l'existence au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, innue, malécite, micmaque, mohawk, naskapi et inuit et les principes associés à cette reconnaissance énoncés dans la résolution du 20 mars 1985 de l'Assemblée nationale, notamment leur droit à l'autonomie au sein du Québec ;

CONSIDÉRANT l'existence d'une communauté Québécoise d'expression anglaise jouissant de droits consacrés ;

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

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale est composée de députés élus au suffrage universel par le peuple Québécois et qu'elle tient sa légitimité de ce peuple dont elle constitue le seul organe législatif qui lui soit propre ;

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

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, adoptée malgré son opposition ;

CONSIDÉRANT que le Québec fait face à une politique du gouvernement fédéral visant à remettre en cause la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement de ses institutions démocratiques nationales, notamment par l'adoption et la proclamation de la Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec [Lois du Canada, 2000, chapitre 26] ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de réaffirmer le principe fondamental en vertu duquel le peuple Québécois est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel ;

CONSIDÉRANT que, par le passé, ce principe a trouvé à plusieurs reprises application, plus particulièrement lors des référendums tenus en 1980, 1992 et 1995 ;

CONSIDÉRANT l’avis consultatif rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 et la reconnaissance par le gouvernement du Québec de son importance politique ;

CONSIDÉRANT qu’il est nécessaire de réaffirmer les acquis collectifs du peuple Québécois, les responsabilités de l’État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives de l’Assemblée nationale à l’égard de toute question relative à l’avenir de ce peuple ;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

CHAPITRE I

DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

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.

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 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.

CHAPITRE II

DE L’ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC

5. L’État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple 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 dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle.

Il est également détenteur au nom du peuple Québécois de tout droit établi à son avantage en vertu d’une convention ou d’une obligation constitutionnelle.

Le gouvernement a le devoir de soutenir l’exercice de ces prérogatives et de défendre en tout temps et partout leur intégrité, y compris sur la scène internationale.

7. L’État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

8. Le français est la langue officielle du Québec.

Les devoirs et obligations se rattachant à ce statut ou en découlant sont établis par la Charte de la langue française.

L'État du Québec doit favoriser la qualité et le rayonnement de la langue française. Il poursuit ces objectifs avec un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits consacrés de la communauté Québécoise d'expression anglaise.

CHAPITRE III

DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

9. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale.

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

10. L'État du Québec exerce sur le territoire Québécois et au nom du peuple Québécois tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public Québécois.

L'État peut aménager, développer et administrer ce territoire et plus particulièrement en confier l'administration déléguée à des entités locales ou régionales mandatées par lui, le tout conformément à la loi. Il favorise la prise en charge de leur développement par les collectivités locales et régionales.

CHAPITRE IV

DES NATIONS AUTOCHTONES DU QUÉBEC

11. L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec.
12. Le gouvernement s'engage à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

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.
14. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement.

Henderson c. Procureur général du Québec

[Extraits- Notes omises]

[En ligne : <https://courdappelduquebec.ca/jugements/details/henderson-c-procureur-general-du-quebec>]

1. L'appelant se pourvoit contre le jugement du 18 avril 2018 de la Cour supérieure, district de Montréal [l'honorable Claude Dallaire] (2018 QCCS 1586), rejetant sa requête pour conclusions déclaratoires [paragraphe [602] du jugement] et déclarant, par souci de précision, que les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec* [la « *Loi sur les prérogatives du Québec* » ou « *Loi 99* »] respectent la Constitution canadienne, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés* [la « *Charte canadienne* »] [paragraphe [603] du jugement].
2. La procédure entreprise par l'appelant perdue depuis près de 20 ans. L'appel porte essentiellement sur les questions auxquelles la Cour suprême du Canada a refusé de répondre dans le cadre du *Renvoi sur la sécession du Québec* [le « *Renvoi sur la sécession* »]. L'appelant cherche à entraîner la Cour dans des débats juridico-politiques de nature essentiellement hypothétique et théorique portant sur la définition du peuple Québécois, sur son droit à l'autodétermination interne et externe et sur les mécanismes de consultation populaire, de négociations et de modifications constitutionnelles afin d'y parvenir.
3. Bien que la Cour soit intervenue en 2007 afin de cerner le débat juridique, l'appelant ambitionne

toujours d'obtenir des déclarations judiciaires en appel qui portent sur des questions auxquelles la Cour suprême a déjà répondu ou a refusé de se prononcer vu leur nature politique ou hypothétique, ou encore pour des raisons d'ordre pragmatique. Les moyens d'appel entrepris par l'appelant, en attaquant la validité constitutionnelle de certaines dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, ne rendent pas ces questions plus justiciables à ce stade-ci et n'apportent aucun nouvel éclairage qui permettrait à la Cour de préciser le cadre juridique et constitutionnel applicable à la sécession du Québec au-delà de ce sur quoi la Cour suprême s'est prononcée dans le *Renvoi sur la sécession*.

4. La *Loi sur les prérogatives du Québec*, sanctionnée le 13 décembre 2000, est une réponse législative de l'Assemblée nationale du Québec aux questions politiques demeurées sans réponses dans le *Renvoi sur la sécession*. Cette loi fut d'ailleurs adoptée en réaction directe à la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec* [la « *Loi sur la clarification* » ou « *Loi C-20* »], sanctionnée le 29 juin 2000 et elle-même adoptée par le Parlement canadien comme réponse législative aux mêmes questions. Selon les éventualités, la mise en œuvre de certaines des dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec* pourrait d'ailleurs contredire celles de la *Loi sur la clarification*. Les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* portent, entre autres, sur le processus politique menant à l'indépendance du Québec, dont le droit d'initiative est reconnu dans le *Renvoi sur la sécession* et dont la prérogative « appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement ».

5. La *Loi sur les prérogatives du Québec* peut être perçue et interprétée comme affirmant l'adhésion, par l'Assemblée nationale, aux principes qui ont marqué l'évolution des arrangements constitutionnels canadiens applicables à un projet de modification du statut constitutionnel du Québec menant à la sécession. En ce sens, ces dispositions peuvent être perçues comme constitutionnelles, comme le reconnaît d'ailleurs le procureur général du Canada. Ainsi, les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* établissent certaines normes internes quant aux modalités d'une volonté démocratique légitime pour proposer une modification du régime politique ou du statut juridique du Québec dans le cadre des arrangements constitutionnels canadiens présentement applicables.
6. Les dispositions contestées adoptent cependant aussi un vocabulaire propre au droit international que certains associent à la revendication d'un droit de sécession unilatérale. Cela étant, le sens ordinaire de leur libellé ne permet pas de conclure de façon claire et définitive qu'elles créent l'assise d'un tel droit en contravention du cadre constitutionnel canadien applicable à la sécession d'une province. Tout dépend du contexte factuel concret dans lequel ces dispositions législatives seraient invoquées et utilisées. Ainsi, le champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec* est potentiellement beaucoup plus large que le cadre constitutionnel canadien existant. La *Loi sur les prérogatives du Québec* pourrait, en effet, servir de fondement à une nouvelle constitution propre au Québec, dans l'éventualité d'une modification de son statut constitutionnel, y compris l'accession à un statut d'État indépendant, avec ou sans modification formelle à la Constitution du Canada.
7. L'analyse de la légalité ou de la suffisance de ces dispositions législatives dans le contexte précis de l'accession du Québec à un statut d'État indépendant ne s'impose pas en ce moment ni dans un avenir prévisible, puisque la modification fondamentale du statut juridique du Québec nécessaire à la prise d'effet de ce potentiel champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, dans le cadre d'un ordre juridique constitutionnel différent de celui du Canada, dépend d'événements et de décisions politiques qui demeurent d'ordre hautement conjectural.
8. En l'occurrence, il y a lieu de confirmer le paragraphe [602] du dispositif du jugement de première instance qui « rejette les conclusions de la requête pour jugement déclaratoire, telles que rédigées » et ainsi confirmer le rejet du recours en jugement déclaratoire entrepris par l'appelant.
9. Par contre, vu que le champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec* est potentiellement beaucoup plus large que le cadre constitutionnel canadien existant, dans certains contextes et selon les circonstances dans lesquelles elles seraient invoquées, il est possible que certaines dispositions de cette loi soient alors inapplicables ou inopérantes du point de vue du droit canadien alors existant. Il y a donc lieu de rayer le paragraphe [603] du dispositif du jugement de première instance qui porte, « par souci de précision », sur une déclaration formelle de validité des articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*. En effet, cette précision, par ailleurs inutile sur le plan du droit, pourrait engendrer des confusions et malentendus quant à la portée réelle du jugement de première instance. [...]

ANALYSE

81. Je note à nouveau que les moyens soulevés par l'appelant dans le présent appel reflètent largement ses prétentions en tant qu'intervenant devant la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession*. Ses prétentions n'ont pas été retenues par la Cour suprême, soit qu'elles ont été rejetées, soit qu'elles relèvent du domaine politique plutôt que juridique, soit qu'il n'y a pas eu lieu d'y répondre pour des raisons d'ordre pragmatique. Les moyens que fait valoir l'appelant devant la Cour laissent croire qu'il n'est pas satisfait des réponses apportées par la Cour suprême du Canada et qu'il tente d'obtenir un second avis consultatif sur ces mêmes questions, et ce, sans que le contexte ait substantiellement changé depuis. Il y a donc lieu de s'attarder au *Renvoi sur la sécession* pour en faire la démonstration.
82. Dans le *Renvoi sur la sécession*, la Cour suprême prend soin de circonscrire le rôle consultatif limité qui lui est imparti afin de répondre aux questions posées relatives à la sécession possible du Québec. Elle qualifie d'abord sa tâche en précisant que le renvoi « allie des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et complexes à des questions politiques très délicates ». Elle s'interroge ensuite sur l'étendue de sa compétence au regard des questions posées et aborde les arguments soulevés à l'encontre du caractère justiciable de celles-ci. Elle rejette les arguments fondés sur le caractère théorique, conjectural, politique ou insuffisamment mûr des questions vu l'étendue particulière de sa compétence en matière de renvoi par opposition à une affaire contentieuse, tout en précisant que « la Cour ne doit pas, même dans le contexte d'un renvoi, examiner des questions auxquelles il serait inapproprié de répondre ».

83. La Cour suprême prend grand soin de ne pas glisser sur le champ politique hautement chargé de la sécession et insiste pour limiter le débat aux seules questions juridiques, citant à cet effet l'extrait suivant du *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada* :

[...] Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient de répondre à une question qui, allègue-t-on, ne relève pas de la compétence des tribunaux, la Cour doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. [. . .] En s'enquérant du rôle qu'elle doit jouer, la Cour doit décider si la question qu'on lui a soumise revêt un caractère purement politique et devrait, en conséquence, être tranchée dans une autre tribune ou si elle présente un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire. [Soulignement dans l'original]

84. La Cour suprême conclut donc qu'elle peut refuser, pour cause de « non-justiciabilité », de répondre à une question soumise dans les circonstances qui suivent :
- I en répondant à la question, la Cour outrepasserait ce qu'elle estime être le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement, ou
 - II la Cour ne pourrait pas donner une réponse relevant de son champ d'expertise : l'interprétation du droit.

85. Elle s'assure ainsi d'interpréter les questions qui lui sont soumises en fonction de leurs aspects strictement juridiques et justiciables, tout en exerçant sa réserve judiciaire pour refuser de se prononcer sur des questions par ailleurs juridiques, mais relevant davantage de décisions politiques à l'intérieur du cadre juridique établi. Elle dégage ainsi les aspects juridiques de la sécession d'une province en droit constitutionnel canadien :

[84] La sécession d'une province du Canada doit être considérée, en termes juridiques, comme requérant une modification de la Constitution, qui exige forcément une négociation. Les modifications requises pour parvenir à une sécession pourraient être vastes et radicales. [...] Il est vrai que la Constitution est muette quant à la faculté d'une province de faire sécession de la Confédération, mais bien que la Constitution n'autorise pas ni n'interdise expressément la sécession, un acte de sécession [...] est sans aucun doute incompatible avec nos arrangements constitutionnels actuels. Le fait que ces changements seraient profonds [...] ne leur retire pas leur caractère de modifications de la Constitution du Canada [...]. [Soulignement ajouté]

86. Même si la Constitution du Canada est muette quant à la faculté de sécession d'une province, la Cour suprême énonce que :

La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée,

la sécession du Québec. [Soulignement ajouté]

87. Une modification de la Constitution est donc nécessaire pour mettre en œuvre la sécession d'une province en droit canadien, ce qui implique forcément la négociation d'une telle modification. Un référendum populaire dont les résultats « seraient dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu » pourrait déclencher le processus de négociation en vue de la sécession. En effet, confronté à un tel résultat référendaire, les autres parties formant la Confédération canadienne auraient alors l'obligation de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé :

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 sous-jacents mentionnés précédemment. [Soulignement ajouté]

88. La conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit et de la protection des minorités. Ces principes n'obligeraient pas les autres provinces et le gouvernement fédéral de donner leur assentiment à la sécession, sous

réserve seulement de la négociation des détails logistiques pour ce faire, mais plutôt imposerait l'obligation de négocier pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. Ce serait assurément des négociations difficiles et complexes et il est concevable qu'elles aboutissent à une impasse.

89. Par contre, l'évaluation de ce qui constitue une question « claire » et une majorité « claire » dans un référendum qui pourrait déclencher le processus de négociation, de même que le contenu ou la conduite des négociations et les implications d'un échec de celles-ci relèvent principalement, sinon exclusivement, des acteurs politiques :

[100] Le rôle de notre Cour dans ce renvoi se limite à identifier les aspects pertinents de la Constitution, dans leur sens le plus large. Nous avons interprété les questions comme se rapportant au cadre constitutionnel dans lequel des décisions politiques peuvent, en dernière analyse, être prises. À l'intérieur de ce cadre, les rouages du processus politique sont complexes et ne peuvent être déterminés que par le moyen de jugements et d'évaluations d'ordre politique. La Cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique, et ce à juste titre. Le droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression

est elle-même chargée d'ambiguïtés. Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient.

[101] Si les circonstances donnant lieu à l'obligation de négocier devaient survenir, l'analyse juridique ne permettrait pas non plus de faire la distinction entre la défense énergique d'intérêts légitimes et la prise de positions qui, en réalité, écarteraient totalement les intérêts légitimes de certains. La Cour n'aurait pas accès à toute l'information dont disposent les acteurs politiques, et les méthodes établies pour la recherche de la vérité devant une cour de justice sont mal adaptées à une analyse en profondeur de négociations constitutionnelles. Dans la mesure où les questions sont de nature politique, ce n'est pas le rôle du judiciaire d'interposer ses propres opinions sur les positions divergentes adoptées par les parties aux négociations, même s'il était invité à le faire. Il incombe plutôt aux représentants élus de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles d'une façon concrète que, en dernière analyse, seuls leurs électeurs et eux-mêmes sont en mesure d'évaluer. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes décrits plus haut relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le « donnant, donnant » du processus de négociation. Une fois établi le cadre juridique, il appartiendrait aux dirigeants démocratiquement élus des divers participants de résoudre leurs différends.

[102] La non-justiciabilité de questions politiques dénuées de composante juridique ne retire pas au cadre constitutionnel existant son caractère impératif et ne signifie pas non plus que les obligations constitutionnelles pourraient être violées sans entraîner de graves conséquences juridiques. Quand il existe des droits, il existe des réparations, mais comme nous l'expliquons dans *Vérificateur général*, précité, à la p. 90, et *New Brunswick Broadcasting*, précité, le recours approprié, dans certaines circonstances, fait appel aux mécanismes du processus politique plutôt qu'aux tribunaux.

[103] 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 par-

ties 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. [Soulignement ajouté]

90. À ces égards, malgré que la question ait été abordée dans le cadre du renvoi, la Cour suprême refuse de se prononcer sur la procédure constitutionnelle qui doit être suivie afin de procéder à la sécession du Québec, y compris à l'égard de l'application des formules d'amendement constitutionnel prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*:

[105] 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. [Soulignement ajouté]

91. D'ailleurs, le *Renvoi sur la sécession* ne contient aucune référence à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* portant sur les formules de modification constitutionnelle précisément parce que la Cour suprême ne se prononce pas sur la formule requise et considère plutôt que la

« Constitution n'est pas un carcan » et est susceptible d'évolution

92. De même, la question du « peuple Québécois » et de son droit à l'autodétermination est aussi abordée dans le *Renvoi sur la sécession*. La Cour suprême conclut qu'il n'est pas nécessaire d'étudier la qualification juridique du « peuple Québécois », ni de déterminer si, à supposer qu'il existe au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. En effet, peu importe la réponse à ces questions, la population du Québec, quelle que soit la façon de la définir, ne possède pas, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada vu que les conditions du droit international pour ce faire – soit la colonisation, l'oppression ou l'exclusion – ne sont pas remplies :

[138] En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, 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. [Soulignement ajouté]

93. Ce bref, mais incomplet résumé du *Renvoi sur la sécession* permet de rejeter les moyens invoqués par l'appelant dans le présent appel.
94. Ainsi, comme l'appelant le souligne lui-même, sa proposition principale repose sur les formules de modifications constitutionnelles prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lesquelles devraient, selon lui, être impérativement respectées, à défaut de quoi la sécession du Québec ne pourrait s'effectuer. Or, comme nous l'avons vu, la Cour suprême n'a pas déterminé quel serait le processus de modification constitutionnelle applicable à la sécession du Québec « tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable ». Il n'y a pas plus aujourd'hui de faits clairs qui permettraient de soulever une question justiciable à ce sujet. En effet, depuis plus de 25 ans, aucun référendum sur une démarche d'indépendance n'a été entrepris au Québec et il est improbable qu'une telle démarche soit entreprise dans un avenir prévisible. Comme il l'avait fait dans le cadre du *Renvoi sur la sécession*, l'appelant cherche ainsi à enraciner une éventuelle hypothétique démarche d'indépendance du Québec dans un moule au sein duquel chaque province canadienne et le gouvernement fédéral auraient un droit de veto absolu et unilatéral sur la démarche entreprise. Or, cette approche ne fut pas entérinée par la Cour suprême du Canada.
95. Au-delà de la question de la procédure ou formule de modification constitutionnelle, qu'il n'y

a pas lieu de traiter dans le cadre du présent appel, l'appelant soutient aussi que la *Loi sur les prérogatives du Québec* permet une déclaration unilatérale d'indépendance sans suivre le cadre juridique établi par la Cour suprême pour ce faire. Or, après une longue analyse de la preuve soumise, la juge de première instance a conclu que tel n'était ni le but ni l'objet de la loi. Cela étant, il semble bien que la loi ait deux aspects, l'un constitutionnel l'autre non, selon les circonstances dans lesquelles ses dispositions seraient invoquées. J'y reviendrai lorsque je discuterai des prétentions du procureur général du Canada.

96. Les prétentions de l'appelant voulant que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, surtout la notion de « peuple Québécois », fassent appuyer le projet sécessionniste sur le droit à l'autodétermination des peuples en droit international en absorbant les minorités du Québec dans la majorité francophone du Québec, ne peuvent non plus être retenues à la lumière du *Renvoi sur la sécession*. Comme la Cour suprême l'a conclu, il n'est pas nécessaire d'étudier la qualification juridique du « peuple Québécois », ni de déterminer si ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci, pour conclure dans le contexte actuel que la population du Québec ne satisfait pas aux critères applicables en droit international pour invoquer un droit unilatéral à la sécession du Canada.
97. Cela étant, rien n'empêche un gouvernement provincial de référer à sa population comme un « peuple » sans pour autant enfreindre le cadre constitutionnel canadien. On peut certes référer aux termes « *people of Ontario* », « *Ontario people* », « *people of Alberta* », « *people of Canada* » ou « *Canadian people* » sans enfreindre la Constitution canadienne ni nécessairement

invoquer un droit à l'autodétermination externe en droit international. Pourquoi en serait-il autrement de l'expression « *people of Québec* » ou son équivalent français « peuple du Québec » ou « peuple Québécois » ? L'appelant ne soumet aucun argument convaincant qui appuierait sa prétention qu'il s'agirait là d'une grave infraction constitutionnelle qui entacherait irrémédiablement la constitutionnalité de la loi. Au contraire, son argument paraît plutôt fondé sur une conception largement dépassée de l'ordre constitutionnel canadien moderne. En somme, il s'agit là d'un faux débat, qui cherche à nier le concept de « peuple » au sens civique pour plutôt référer exclusivement au concept de « peuple » au sens ethnique ou sociologique. Il n'y a pas lieu pour la Cour de se laisser entraîner dans un tel débat, par ailleurs inutile sur le plan juridique vu la position exprimée à ce sujet dans le *Renvoi sur la sécession*.

98. De plus, il découle du *Renvoi sur la sécession* qu'une démarche sécessionniste par le gouvernement du Québec ou l'Assemblée nationale ne contrevient pas en soi à l'ordre constitutionnel canadien pour autant qu'elle s'inscrive à l'intérieur du cadre juridique établi dans le *Renvoi sur la sécession* en ce qu'elle vise à entreprendre des négociations conformes aux principes constitutionnels afin d'en arriver à la modification constitutionnelle requise pour la concrétiser.
99. Cela suffit pour conclure au rejet des moyens d'appel invoqués par l'appelant.
100. Qu'en est-il maintenant de la position du procureur général du Canada ?
101. Celui-ci soutient que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* sont ambiguës et peuvent être lues de façon

très différente selon le contexte dans lequel elles seraient invoquées.

102. Le procureur général du Canada convient que si ces dispositions sont lues comme ne s'appliquant qu'à la constitution interne du Québec, comme la juge l'a d'ailleurs elle-même conclu, elles sont valides au plan constitutionnel. Il n'appuie donc pas la demande de l'appelant visant à faire déclarer ces dispositions invalides et inconstitutionnelles, soutenant qu'il n'a pas à prendre une position sur l'issue de l'appel. Cela étant, le procureur général du Canada soutient néanmoins que la Cour devrait préciser la portée de la *Loi sur les prérogatives du Québec* et, par implication nécessaire, celle du jugement de première instance, en énonçant par déclaration judiciaire [1] qu'en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada ; et [2] que les articles 1 à 5 et 13 de la loi ne constituent pas et ne peuvent constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec ni d'une sécession unilatérale du Canada.
103. Il n'y a pas lieu de prononcer de telles déclarations judiciaires dans le cadre du présent appel.
104. Que le Québec soit une province canadienne est un fait juridique incontestable et une déclaration judiciaire à cet effet ne servirait aucune fin juridique précise. Vu son inutilité juridique, elle pourrait plutôt mener à des incertitudes quant à sa raison d'être et quant à sa portée juridique. Elle aurait aussi presque certainement pour effet d'exacerber les lourdes tensions portant sur le statut du Québec au sein de la Confédération canadienne, y compris le statut de « société distincte » ou de « nation distincte » avancée par le gouvernement du Québec et plusieurs autres intervenants politiques et entérinée en

2006 par résolution du Parlement canadien, de même que la mouvance vers un fédéralisme dissymétrique préconisé par certains. Avec égards pour l'opinion contraire, le Québec n'est pas une province comme les autres. Il s'agit là d'un fait sociologique et politique incontestable. Entre autres, le Québec est le foyer de la langue et de la culture française en Amérique du Nord et son régime juridique fondé sur le droit civil se distingue nettement de ceux de ses partenaires et voisins. Faire ces constats n'a pas pour objet de nier ou de diminuer les particularités propres aux autres provinces du Canada, mais plutôt d'éviter que les particularités importantes et incontestables du Québec soient elles-mêmes éclipsées ou évacuées du débat juridique. Cela dit, les effets juridiques précis rattachés à ces particularités ne font pas l'objet de l'appel et il serait inapproprié pour la Cour de se prononcer de quelque façon que ce soit à ces égards dans le cadre du présent pourvoi, ni directement ni indirectement.

105. En ce qui concerne « l'État du Québec », il s'agit d'une expression politique que certains qualifieraient de pompeuse. Elle peut certes en agacer plusieurs, mais elle n'a aucun effet juridique. Tous comprennent d'ailleurs qu'il s'agit du gouvernement de la province du Québec et de son appareil bureaucratique au sein de la Confédération canadienne et non pas d'un état indépendant. Bien qu'on puisse désigner un parc provincial comme « parc national », outre la confusion que cela peut engendrer au sein du public quant au gouvernement responsable de sa gestion, cela n'entraîne aucune conséquence juridique véritable. Faut-il que la Cour le précise par déclaration judiciaire formelle ? Je ne crois pas.
106. Quant à la déclaration recherchée rattachée

aux articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, elle vise à contrer une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec entraînant sa sécession unilatérale du Canada, soit sans négociations, soit à la suite de l'échec de négociations en ce sens. Or, la Cour suprême a déjà traité de ces questions dans le cadre du *Renvoi sur la sécession* et ses propos à ces égards s'appliquent tout autant en regard de la *Loi sur les prérogatives du Québec* dans l'éventualité que cette loi soit invoquée à de telles fins.

107. En définitive, selon la Cour suprême, une sécession unilatérale du Québec, c'est-à-dire sans négociations préalables entreprises conformément aux principes constitutionnels, ne serait pas légale en droit canadien. La Cour suprême précise la portée juridique d'une telle sécession unilatérale sans négociations conformes aux principes constitutionnels :

[104] Il ressort donc clairement de l'analyse qui précède que la sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada [...].
[Soulignement ajouté]

108. Il découle de cette conclusion que, dans le cas d'une législation qui s'inscrit dans un projet de sécession, celle-ci pourra être invalidée si elle se qualifie d'acte de sécession unilatéral ou si elle incarne des normes législatives qui ne sont pas conformes aux principes constitutionnels applicables dans le cas d'une démarche de sécession.

109. Quant à ce qui adviendrait dans le cas d'une impasse ou d'un échec des négociations portant sur une éventuelle sécession, la Cour suprême refuse expressément de se prononcer sur la question, de toute évidence parce qu'elle estime qu'elle outrepasserait alors le rôle adjudicatif qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement et afin de tenir compte et de respecter le principe de la séparation des pouvoirs. La Cour suprême exerce ainsi sa réserve judiciaire, visiblement parce qu'elle souhaite éviter un malentendu et parce que la réponse, dans l'abstrait, serait une conjecture. La Cour suprême précise que le défaut d'engager de telles négociations, en conformité avec les principes constitutionnels qu'elle a définis, pourrait certes avoir un impact sur le plan de la reconnaissance d'un Québec souverain au plan international ce qui relève principalement du domaine de la politique internationale, mais elle ne soumet aucune opinion de ce qu'il adviendrait dans un cas d'échec des négociations.

110. Il n'y a donc pas lieu pour la Cour d'ajouter aux propos de la Cour suprême du Canada sur ces questions, comme nous y invite le procureur général du Canada.

111. Cela étant, on ne peut exclure que la *Loi sur les prérogatives du Québec* soit un jour invoquée aux fins d'une déclaration unilatérale d'indépendance ou pour d'autres fins qui ne concorderaient pas avec le cadre constitutionnel canadien tel qu'il se présente aujourd'hui. Bien que la juge de première instance ait conclu de son analyse que ce ne serait pas le cas, il s'agit là aussi d'une hypothèse de sa part qui, cela dit avec respect, ne tient pas entièrement compte du contexte dans lequel cette loi fut adoptée, soit à la suite d'un référendum sur l'indépendance du Québec, le prononcé de l'avis de la Cour suprême

dans le *Renvoi sur la sécession* et l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la clarification*.

112. On peut raisonnablement conclure de l'ensemble du contexte qu'au moins l'une des considérations importantes menant à l'adoption de la *Loi sur les prérogatives du Québec* porte sur une possible déclaration unilatérale d'indépendance par l'Assemblée nationale du Québec, particulièrement en cas d'échec d'éventuelles négociations constitutionnelles menant à une sécession. L'article 13 de la loi, en particulier, ne constitue pas une simple « redite » comme en a conclu la juge de première instance. Il signale plutôt la volonté ferme de l'Assemblée nationale d'avoir le dernier mot, tant au plan juridique que politique, sur le droit « du peuple Québécois à disposer lui-même de son avenir ». Pour être conséquent avec les propos de la Cour suprême, résumés ci-haut, quant à une déclaration unilatérale de sécession et les impacts éventuels d'un refus de négocier ou d'un échec des négociations faisant suite à un référendum sur l'avenir du Québec au sein du Canada, il y a lieu pour la Cour d'être prudente.

113. Ainsi, la déclaration de la juge de première instance au paragraphe [603] de son jugement – une déclaration faite par souci de précision dit-elle – voulant que les articles contestés de la loi respectent la Constitution du Canada et la *Charte canadienne*, s'explique par ses autres conclusions [qui se retrouvent dans le cœur de ses motifs] voulant que la question de la sécession unilatérale ou le défaut de respecter les paramètres établis par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession* ne soit pas en jeu dans le litige, la loi n'étant qu'une « manifestation de la souveraineté interne du Québec ». Le procureur général du Québec reprend d'ailleurs ces paramètres dans son mémoire, soutenant que la loi « vient plutôt codifier, dans un même

document, des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec qui ont toujours fait partie intégrante de son système démocratique, le tout à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien » Dans le cadre de ces paramètres, on peut raisonnablement conclure que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* ne sont pas inconstitutionnelles.

114. Or, la déclaration judiciaire prévue au paragraphe [603] du jugement n'ajoute rien dans la mesure où la *Loi sur les prérogatives du Québec* n'est invoquée par l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec que dans le cadre de la souveraineté interne du Québec, comme a conclu la juge et comme le soutient le procureur général du Québec. Cela étant, la juge n'exclut pas que la loi soit un jour invoquée à des fins autres, mais soutient qu'il s'agirait alors d'un événement politique non justiciable, s'appuyant à cet égard sur sa lecture du *Renvoi sur la sécession*. Dans ce contexte, la déclaration judiciaire énoncée au paragraphe [603] pourrait être comprise comme un endossement judiciaire à l'invocation de la loi pour d'autres fins. C'est d'ailleurs ce qui a incité le procureur général du Canada à requérir des déclarations judiciaires additionnelles afin de formellement cerner la portée juridique du jugement de première instance.

115. Il ne faudrait pas que ces paramètres établis par la juge pour tirer ses conclusions – qui résultent manifestement d'une stratégie argumentative du procureur général du Québec dans ce dossier – fassent écran à un réexamen judiciaire de la question dans un contexte où les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec* seraient invoquées afin de s'attaquer, de fait, à beaucoup plus que la constitution interne du Québec au sein de la Confédération canadienne. Il s'agirait

là d'un changement de donne important qui n'aurait pas été pris en compte par la juge dans son jugement. Ainsi, bien que la *Loi sur la clarification* et la *Loi sur les prérogatives du Québec* doivent être conciliées l'une avec l'autre par les tribunaux, puisqu'elles font toutes deux parties du droit positif Québécois, il pourrait survenir des circonstances où une telle conciliation s'avère impossible.

116. Pour les motifs déjà exprimés, il n'est pas opportun dans le cadre du présent appel de prononcer les déclarations judiciaires suggérées par le procureur général du Canada, d'autant plus que la Cour suprême du Canada s'est déjà prononcée à ces égards : la sécession du Québec ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes constitutionnels. Cela étant, il n'était pas nécessaire non plus pour la juge de se prononcer comme elle l'a fait au paragraphe [603], ouvrant ainsi la porte aux reproches formulés par le procureur général du Canada quant à l'emploi potentiel des dispositions de la loi pour des fins non prévues aux motifs du jugement.

117. Il ne s'agit pas de déclarer invalides les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec*. Par contre, on ne peut envisager toutes les circonstances dans lesquelles cette loi pourrait être invoquée et il est possible que, dans certains contextes, ses dispositions puissent s'avérer inapplicables ou inopérantes sur le plan du droit interne canadien. Il n'appartient pas à la Cour de spéculer sur ces contextes ni même de déterminer s'il y aurait effectivement une question justiciable dans un tel cas. En l'occurrence, le devoir de réserve judiciaire doit nous inciter à limiter la conclusion du litige au rejet du recours judiciaire entrepris par l'appelant,

sans plus. Ainsi, la *Loi sur les prérogatives du Québec* demeure en vigueur et opérante sans pour autant qu'on puisse alléguer la doctrine du précédent judiciaire si ses dispositions sont un jour invoquées dans des contextes autres que ceux envisagés par la juge de première instance.

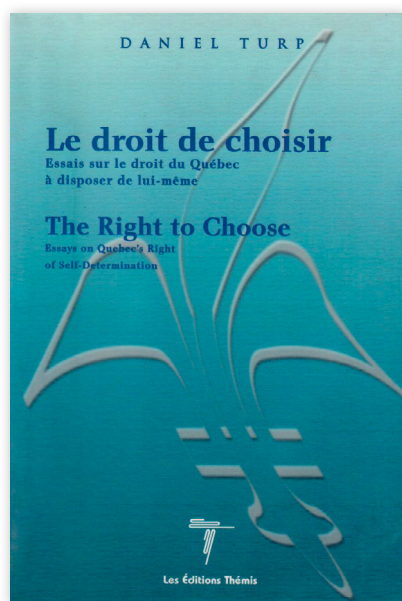
CONCLUSION

118. Pour ces motifs, je propose à la Cour de confirmer le paragraphe [602] du dispositif du jugement de première instance et ainsi, confirmer le rejet du recours en jugement déclaratoire de l'appelant.

119. Par contre, il y a lieu de rayer le paragraphe [603] du dispositif du jugement de première instance qui porte, « par souci de précision », sur une déclaration formelle de validité des articles concernés. [...]

120. Compte tenu de la nature du litige, la juge de première instance n'a pas cru bon d'ordonner le paiement des frais de justice. Je propose de faire de même en appel.

NOTES SUR L'AUTEUR



Daniel Turp est professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Il y détient également le statut de professeur associé et y poursuit la direction de thèses de doctorat. Il y a enseigné le droit international public, le droit international et constitutionnel des droits fondamentaux et le droit constitutionnel avancé. Il a été également professeur invité dans plusieurs universités québécoises, canadiennes et européennes ainsi qu'à l'Institut international des droits de l'Homme de Strasbourg.

Daniel Turp est diplômé de l'Université de Montréal, de l'Université de Cambridge et est titulaire d'un doctorat d'État de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris II) [summa cum laude]. Il est le premier Québécois à avoir obtenu le prestigieux diplôme de l'Académie de droit international de La Haye où il a également été directeur d'études et professeur invité.

Il est président de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales. Il est également président de l'Association québécoise de droit constitutionnel, du Conseil d'administration de la Société québécoise de droit international et du Conseil d'orientation du Réseau francophone de droit international. Il est également membre du Conseil avisier scientifique de la Fondation Coppeters de l'Alliance libre européenne.

Il a été député et a représenté le Bloc Québécois à la Chambre des communes du Canada de 1997 à 2000 ainsi que le Parti Québécois à l'Assemblée nationale du Québec de 2003 à 2008. Il est fondateur des Intellectuels pour la souveraineté (IPSO) et a été son premier secrétaire général. Il est également membre fondateur du Comité pour une République du Québec (COREQ).



Alliance
Libre
Européenne