

Le droit du peuple québécois à l'autodétermination et à l'indépendance

Jacques Brossard

Volume 8, Number 2, 1977

Le Canada et le Québec – Bilan et Prospective

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700771ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700771ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brossard, J. (1977). Le droit du peuple québécois à l'autodétermination et à l'indépendance. *Études internationales*, 8(2), 151–171.
<https://doi.org/10.7202/700771ar>

I – La dimension constitutionnelle

LE DROIT DU PEUPLE QUÉBÉCOIS À L'AUTODÉTERMINATION ET À L'INDÉPENDANCE

Jacques BROSSARD *

Depuis déjà plus de vingt ans, nombreux sont les observateurs québécois, canadiens et étrangers qui ont affirmé le droit du Québec à l'autodétermination – ou, de façon plus précise, le droit du peuple québécois de disposer de lui-même. De son côté, le gouvernement fédéral canadien, tard venu en ce domaine, paraît reconnaître implicitement ce droit depuis la victoire du parti québécois aux élections du 15 novembre 1976¹.

D'un point de vue juridique, il ne suffit cependant pas d'affirmer ou de reconnaître le droit du peuple québécois à disposer de lui-même pour que ce droit existe *ipso facto* : certes, les déclarations en ce sens, surtout lorsqu'elles émanent d'organes représentatifs, peuvent témoigner d'une *volonté* d'autodétermination de la part du peuple en question ; encore faut-il pouvoir établir que ce *droit* existe au regard du droit canadien aussi bien que du droit international, ce qui n'est pas forcément le cas.

Cela dit, il ne fait aucun doute qu'en ce domaine, les faits priment le droit. Ce qui importe avant tout, c'est non seulement la volonté libre et librement exprimée du peuple en question mais l'efficacité de cette expression. Si un peuple désire disposer de lui-même, s'il prend les moyens de le faire et s'il parvient à imposer efficacement sa volonté aux parties concernées, il pourra disposer de lui-même, qu'il en ait le droit ou non. Cela vaut pour l'accession à la souveraineté étatique – si telle est l'option de ce peuple et s'il la fait reconnaître

* L'auteur est professeur titulaire au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal.

Cet article constitue une tentative de synthèse des pp. 63 à 310 de son livre sur *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec, Conditions et modalités politico-juridiques*, Presses de l'Université de Montréal, 1976, 800p. ; il a dû forcément en exclure bien des nuances...

Outre les ouvrages cités plus loin, en notes, on trouvera dans le livre susdit une bibliographie du présent sujet aux pages 114 à 116, 155 à 158, 244 à 246, 273 à 274, 287, 767ss. On pourra consulter aussi deux textes postérieurs à la rédaction de ce livre : D. CAMERON, *Nationalism, Self-Determination and the Quebec Question*, MacMillan of Canada, 1974 ; D. MATAS, « Can Quebec Separate ? », *McGill Law Journal*, 1975, pp. 387-403.

1. Pour sa part, Me Pierre Elliott Trudeau écrivait ce qui suit en 1964 : « Le temps devrait venir (...) où l'on ne pourrait plus tout simplement se gausser de la volonté d'autodétermination des Canadiens français », P. E. TRUDEAU, *Le fédéralisme et la société canadienne française*, Montréal, H.M.H. 1967, p. 212.

par les autres États. En revanche, il va sans dire que le *droit* d'un peuple de disposer de lui-même et d'accéder par ailleurs à la souveraineté étatique ne garantit en rien qu'il puisse *exercer* son droit ou y donner suite.

De nos jours, la naissance d'un nouvel État ne peut plus se faire qu'aux dépens – sinon au détriment – d'au moins un autre État. Elle ne peut donc que perturber l'ordre international et affecter fatalement les intérêts économiques et politiques d'un certain nombre d'États, y compris ceux des « grandes puissances », du moins jusqu'à un certain degré. Cette *naissance* peut être indépendante de la volonté des autres États mais *l'admission* d'un État au sein de la société internationale dépend au contraire de cette volonté. Les critères juridiques et les critères politiques dont cette admission dépend convergent notamment sur la notion d'efficacité : deviendra légitime en droit, la révolution ou l'accession à l'indépendance qui saura réussir en fait.

Up to now the success or failure of an attempt at self-determination represented no special merit or lack of it but, in success, good fortune and effective strength, including external assistance, or, in failure, bad fortune and the lack of the force needed to put it across² ; « In cases of secession it is less a question of right than of success or failure³. »

Bref, en ce domaine, on peut dire que « l'efficacité vaut titre ». Il n'est pas forcément « immoral » qu'il en soit ainsi :

L'organisation juridique n'est en définitive que la résultante d'un équilibre social qui la conditionne⁴.

Ce qui est « immoral », bien sûr, c'est que cet équilibre dépende trop souvent de forces qui violent la volonté des peuples.

Il demeure que le fait pour un peuple d'avoir le *droit* de s'autodéterminer et, le cas échéant, celui d'opter pour la souveraineté étatique, ne peut que renforcer sa cause auprès de certains États ou de certains détenteurs du pouvoir étatique, surtout si le peuple en question veut établir que telle est réellement sa volonté majoritaire. (C'est l'une des utilités du plébiscite ou référendum.) Pour ce qui est du Québec, un jeune juriste canadien soulignait ce qui suit dès 1968 :

People are generally willing to give more support to a cause which is legal than one which is illegal. An argument which shows that secession of Quebec is legal could greatly enhance public support, especially in Quebec, for the separatist cause, while a contrary proof could seriously damage the cause. Since public support is essential in any move by Quebec to secede, the legality of secession can play a substantial role in the political decision-making process⁵.

Chose certaine, cela ne peut pas nuire.

2. R. EMERSON, « Self-Determination », *American Journal of International Law*, 1971, p. 474.

3. H. S. JOHNSON, *Self-Determination within the Community of Nations*, Leyden, Sijthoff, 1967, p. 50.

4. C. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1953.

5. R. A. MAYER, « Legal Aspects of Secession », *Manitoba Law Journal*, 1968, p. 61.

Dans les quelques pages qui suivent, nous nous demanderons d'abord si le peuple *canadien-français* a le droit de s'autodéterminer. Nous nous demanderons ensuite si le peuple *québécois*, dans l'exercice de ce droit à l'autodétermination, a le droit d'opter pour la sécession et d'accéder à la souveraineté étatique sous une forme ou une autre.

I – LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION

En théorie, sinon en pratique, il importe d'abord de distinguer la nation canadienne-française du peuple québécois : les droits de l'une ne sont pas forcément ceux de l'autre.

Il importe aussi de rappeler que le droit pour un peuple de s'autodéterminer, c'est-à-dire de choisir son propre régime politique, lui ouvre plusieurs options : l'accession à la souveraineté étatique est seulement l'une d'entre elles. Citons ici le document fondamental en la matière, soit la Déclaration sur les relations amicales entre les États, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1970 :

[Art. 5] [...] 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 le peuple constituant pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. »

A – La nation canadienne-française a le droit de s'autodéterminer

1 – LES DONNÉES DU DROIT INTERNATIONAL

a) *Le droit à l'autodétermination* est un aspect du droit de libre disposition des peuples, lequel a pris le relais du principe des nationalités dont il se distingue tout en l'incorporant jusqu'à un certain point. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on le sait, fut reconnu en 1945 par les articles 1 et 55 de la Charte des Nations unies⁶. Depuis lors, toute une série de conventions et de résolutions ont réaffirmé ce droit des peuples et l'ont défini de façon beaucoup plus précise qu'auparavant. Ils l'ont fait surtout dans le contexte de la décolonisation du Tiers-Monde. L'article 5 de la déclaration de 1970 sur les relations amicales entre les États en porte notamment la trace en ce qui concerne le respect de l'intégrité territoriale des nouveaux États issus de cette décolonisation. (Nous y reviendrons dans la section B.)

Quoi qu'il en soit, la déclaration de 1970,

6. « [Art. 1] Les buts des Nations unies sont [...] (de) développer 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 [...] » ; [Art. 55] En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaire pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations unies favoriseront [etc.] »

convaincue que le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes constitue une contribution significative au droit international contemporain et que son application effective est de la plus haute importance pour promouvoir les relations amicales entre les États fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine ⁷,

affirme clairement

Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes : – 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, 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 ⁸.

On sait que la conférence d'Helsinki, dans une déclaration appuyée par le Canada, a précisé pour sa part en 1975 que ce droit de libre disposition des peuples devait s'exercer « de façon efficace ».

Pour certains, la Déclaration de 1970 n'a pas de force obligatoire. À la lumière des prises de position contradictoires sur le sujet, il paraît cependant possible de conclure qu'il s'agit là, sinon d'une norme juridique, du moins d'« un principe politique profondément enraciné ⁹ » et de plus en plus contraignant dans les faits – compte tenu des forces en présence. Une norme juridique peut d'ailleurs exister dans l'abstrait et être obligatoire en droit même si elle est mal observée en pratique.

b) *Qu'entend-on par les peuples qui ont le droit de disposer d'eux-mêmes ?*
– D'un point de vue négatif, trois points surtout paraissent acquis : 1° il faut circonscrire le terme « peuple » si l'on ne veut pas que le droit de libre disposition des peuples puisse être invoqué de façon anarchique ; 2° certains peuples dispersés et ne disposant pas d'un territoire propre se voient dans l'impossibilité d'invoquer le droit à l'autodétermination ; 3° certains peuples qui paraissent avoir tous les éléments constitutifs requis pour former un « peuple » au sens du droit ont été empêchés par la force – militaire, économique ou politique – de disposer d'eux-mêmes ; au contraire, d'autres peuples auxquels on a reconnu le caractère de « peuple » mais sans leur reconnaître le droit à l'autodétermination, n'en ont pas moins déclaré et fait reconnaître leur indépendance.

Chose certaine, d'un point de vue plus positif, il ne fait aucun doute que les *nations*, telles que nous allons les définir dans un instant, constituent des « peuples » au sens du droit des Nations unies, surtout quand elles ont une « dimension politique » et sont regroupées territorialement. En fait, certains commentateurs tendent à identifier les « peuples » et les « nations ». Dans la pratique de l'ONU, par ailleurs, le mot « peuple » a reçu en certains cas une acceptation beaucoup plus large, du moins quand il s'agissait de décolonisation.

7. Extrait du préambule.

8. Extrait de l'article 5.

9. F. WODIE, « La sécession du Biafra et le droit international public », *Revue générale de droit international public*, 1969, p. 1029.

Quant à la *nation*, au-delà de toutes les définitions différentes qu'on a pu en donner (suivant surtout qu'on la confondait ou non avec l'État)¹⁰, il est possible d'en dégager certains critères (ou caractères) objectifs et « subjectifs » sur lesquels la très grande majorité des auteurs sont d'accord.

Des éléments de fait, d'abord : une langue, une histoire, une culture, un mode de vie et de pensée, des institutions sociales et des intérêts communs. Notons que même si « la langue n'est pas la nation¹¹ » (voir le cas de l'Irlande), elle demeure « le plus fort des liens nationaux¹² ». De son côté, la communauté de territoire n'est pas indispensable pour qu'il y ait une nation ; par contre, il est certain que le regroupement géographique et la communauté de territoire peuvent influencer fortement sur le développement d'un esprit collectif « national » et donner corps à la réalité spirituelle qu'est la nation. D'autre part, le regroupement territorial d'un peuple s'avère indispensable à la constitution d'un *État*. (Par exemple, celui d'Israël, par rapport au peuple juif.)

En second lieu, les membres du « peuple » concerné doivent avoir une *conscience commune* de leur spécificité : ils doivent être conscients de former un groupe ethnique, socio-culturel ou « national » distinct des autres et de partager des valeurs communes. Un groupe ethnique a beau réunir tous les éléments objectifs de la nation, s'il n'a pas cette conscience collective, s'il ne ressent pas cette communauté d'esprit, il ne constitue pas une nation. Il n'y a pas de nation non plus sans « *vouloir-vivre collectif* » : en plus de posséder les éléments objectifs et subjectifs susdits, le groupe concerné doit avoir la volonté de durer et de le faire en conservant ses caractères et ses valeurs spécifiques.

À ces éléments de faits, ces éléments subjectif et volontariste, à tous ces critères de la nation, certains auteurs (surtout anglo-saxons) en ajoutent un quatrième. À leur avis, pour constituer une nation, un groupe ethnique doit avoir une certaine *dimension politique* :

[It must] exceed [...] purely local dimensions and become of significance in the political sphere. [...] Size is an important aspect of the phenomenon [...] We shall speak of a national group when an ethnic group exercises in fact or effectually strives to exercise major influence of the political structure of society. Such influence can be the function [...] of the mere numerical weight of the given group [...] ; it can also result from a conscious effort to maintain or to shape a political structure in which the values of the ethnic group would fund the utmost satisfaction possible under the circumstances¹³.

Il est sans doute opportun d'exiger cette quatrième condition si l'on ne veut pas multiplier indûment le nombre des « nations » susceptibles de réclamer leur propre État (en invoquant les principes que nous verrons plus loin) ; mais n'est-ce pas là, pourtant, limiter un *droit* pour des motifs d'opportunité ?

10. La fusion historique de la nation et de l'État – ou le désir d'opérer cette fusion – peut expliquer en certains cas la confusion (voulue ou non) des termes « État » et « nation » bien que la nation et l'État aient des origines, des fins et des natures absolument différentes.

11. R. REDSLOB, *Le principe des nationalités*, Paris, Sirey, 1930, p. 53.

12. J. T. DELOS, *La nation*, Montréal, L'Arche, 1944, t. I, p. 143.

13. B. AKZIN, *State and Nation*, Toronto, Hutchinson, 1964, p. 31–33.

Notons par ailleurs que cette conception politique de la nation souligne le fait que

la nation appelle l'État parce que le type de pouvoir dont il est le siège est seul à la mesure des données durables qui constituent l'être national ¹⁴.

(L'État-nation peut cependant emprunter plus d'une forme : celle d'un État unitaire comme la France, d'un État fédéral comme les États-Unis ou même d'un État fédéré comme l'Ukraine ou la Serbie, par exemple.)

c) *Les conditions du droit à l'autodétermination* – Au cours des années, en principe ou en pratique, la société internationale a paru exiger des peuples qui voulaient exercer le droit à l'autodétermination qu'ils puissent remplir certaines conditions.

Essentiellement, bien sûr, le groupe concerné doit constituer « *un peuple* » au sens de la Charte et de la Déclaration de 1970. Notons toutefois qu'à la lumière de cette condition fondamentale, au moins un auteur a cru pouvoir préciser comme suit les conditions à remplir :

(1) L'existence d'une *population* concentrée et amplement majoritaire dans un certain territoire, capable d'exprimer une volonté commune. (2) La population en question doit vivre sur un « *territoire déterminé* ». L'élément territorial est le support de toute population, et la condition *sine qua non* de la reconnaissance de sa personnalité. (3) La *volonté* ferme de cette collectivité de vivre en commun d'une part, et d'autre part de se séparer de l'État dans lequel elle vit. (4) L'élément complémentaire qui peut renforcer (cette) volonté est l'existence d'une *organisation interne*, d'un embryon de pouvoir de cette collectivité, symbolisant son particularisme ¹⁵.

Toutefois, ces « conditions » ne nous paraissent être exigibles que des peuples qui, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, voudraient opter pour la souveraineté étatique (voir plus loin : section B).

De même, certains commentateurs ont ajouté que le peuple en question, pour pouvoir exercer le droit de disposer de lui-même, devait posséder non seulement « une organisation interne », mais faire montre d'une certaine dimension politique et pouvoir former un État viable. Cette exigence nous paraît, elle aussi, excessive : un groupe peut avoir le *droit* à l'autodétermination sans pouvoir, dans les faits, l'exercer de façon efficace. En ce cas, de toute façon, il ne sera pas reconnu par la société internationale : il s'agit là d'une question de fait, question politique beaucoup plus que juridique. D'autre part, et surtout, le peuple qui exerce son droit à l'autodétermination peut choisir d'autres solutions que la formation d'un État. Il est très probable que la dimension politique et la capacité de former un État viable sont des conditions du droit à l'*indépendance étatique* ; mais nous ne croyons pas que ce soient des conditions d'exercice du

14. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. II, l'État (1ère éd.), Paris, 1967, p. 36.

15. S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, É. Bruylant, 1973, pp. 172-173 (c'est nous qui soulignons).

droit à l'*autodétermination* : de ce point de vue, l'existence d'une « organisation interne » ou d'un « embryon de pouvoir » paraît suffisante.

Certains prétendent que le peuple concerné ne peut exercer son droit qu'une seule fois, mais cette opinion est celle d'une infime minorité. En effet, dans un monde en pleine mutation, et qui est appelé désormais à se transformer constamment, il paraît impensable que la décision d'un groupe d'hommes, à un moment donné, puisse engager leurs descendants à perpétuité. Par contre, la décision prise par ce groupe devrait sans doute prévaloir aussi longtemps que les circonstances n'ont pas changé suffisamment pour qu'elle puisse être remise en question.

2 – LEUR APPLICATION AU CAS DE LA NATION CANADIENNE-FRANÇAISE ¹⁶

a) *La nation canadienne-française* – Il ne fait aucun doute que l'ensemble du peuple canadien-français – ou, si l'on préfère, des Canadiens de *langue française* – constitue une nation au sens socio-politique du terme. Il se peut que cette nation soit à perdre une partie de ses effectifs en dehors du Québec en même temps qu'elle se transforme au Québec même, mais elle n'en continue pas moins pour autant de constituer une nation distincte et spécifique. Cette nation, *a fortiori*, constitue une « peuple » au plein sens de la Charte des Nations unies et de la Déclaration de 1970.

En fait, la nation canadienne-française – englobée dans l'État fédéral canadien – est l'une des rares qui possèdent à l'heure actuelle tous les *éléments objectifs* d'une nation : histoire commune depuis quatre siècles et demi ; langue commune parlée (avec des variantes relativement secondaires) par pratiquement tous ses membres (88% des Canadiens d'origine française et près de 100% des Québécois d'origine française) ; institutions culturelles et caractères traditionnels communs, notamment au Québec ; etc. D'ailleurs, bien que cette nation soit dispersée à travers les dix États-membres de la fédération canadienne, elle se trouve en fait concentrée à plus de 82% sur le *territoire* du Québec – et même à près de 90%, puisque les Acadiens se considèrent comme un groupe distinct.

D'autre part, la « *conscience collective* » des Canadiens français est manifeste, nourrie par deux siècles de résistance passive qui témoignent aussi de leur « *vouloir-vivre collectif* ». Le fait d'avoir leur territoire et leur gouvernement propres, ceux du Québec, État-membre de la fédération canadienne, a d'ailleurs favorisé leur prise de conscience collective depuis l'union fédérative de 1867. Quant au « *vouloir-vivre* », malgré des signes périodiques d'affaiblissement dans certains secteurs de la population, face surtout à la puissance du capitalisme international, il s'affirme à nouveau de façon particulièrement vive depuis 1960.

La nation canadienne-française possède en plus le quatrième caractère cité plus haut : la *dimension politique*. Non seulement « le problème du Québec » se

16. On comprendra tout ce qu'il y a de frustrant à réduire de longs développements à quelques évidences : d'où le renvoi, plus haut, à notre ouvrage sur *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, pp. 63 à 310.

trouve-t-il au cœur de l'évolution et de la « crise » canadiennes depuis fort longtemps, mais il a acquis ces dernières années une dimension internationale (toutes proportions gardées). D'autre part, répétons-le, grâce à l'existence de l'État québécois, « autonome » sur le plan interne dans les domaines de sa compétence, la nation canadienne-française dispose d'un territoire et d'un gouvernement qui lui sont propres et sur lesquels elle peut appuyer au besoin ses revendications – et ce, d'autant plus fortement que le Québec est l'une des deux provinces les plus importantes de la fédération canadienne, cependant que les Canadiens d'origine française représentent près de 30% de la population canadienne dans son ensemble.

b) *Son droit à l'autodétermination* – En conséquence, si l'on se reporte à ce que nous avons dit plus haut, le peuple canadien-français possède sans aucun doute, en droit international, le droit de disposer de lui-même, c'est-à-dire le droit de s'autodéterminer et de choisir son propre régime politique, tant sur le plan extérieur que sur le plan interne. Il ne pourrait toutefois opter pour la souveraineté étatique que dans les limites du Québec (nous allons revenir sur ce point).

En ce qui concerne l'exercice de son droit à l'autodétermination, notons que le peuple canadien-français ne s'est jamais encore prononcé : les résolutions de Québec de 1864, fondement de la constitution fédérative de 1867 (*the British North America Act*), ne furent approuvées que par 26 des 48 députés canadiens-français (alors que les Canadiens anglais les approuvèrent par une majorité de 91 à 33) ; et la population même ne fut pas consultée, contrairement au désir de nombreux députés du Bas-Canada (Québec), et alors que l'utilisation du plébiscite existait déjà depuis plusieurs années (on venait d'y faire appel à sept reprises en Europe depuis 1857).

B – Le peuple québécois a le droit de disposer de lui-même

1 – LA NATION CANADIENNE-FRANÇAISE SE CONCENTRE AU QUÉBEC

a) La nation canadienne-française se trouve concentrée à plus de 82% (sinon à près de 90%) sur le territoire de l'État québécois. Cette proportion, d'ailleurs, ne cesse de s'accroître dans la mesure où les minorités francophones des provinces anglaises continuent de s'assimiler à la majorité anglophone (sauf les Acadiens du Nouveau-Brunswick et les francophones de certaines régions de l'Ontario situées le long de la frontière du Québec). Il s'agit là, au Québec seulement, d'une population de plus de cinq millions et quart de personnes sur un peu plus de six millions et demi.

Cela résulte de l'histoire des derniers siècles. D'une part, la constitution de 1867 fit du Québec le seul État provincial « bilingue » de la fédération (au niveau des institutions parlementaires et judiciaires), cependant que l'anglais demeurerait la seule langue officielle des autres provinces. D'autre part, et surtout, certains droits linguistiques reconnus aux francophones du Nouveau-Brunswick et du Manitoba (par le biais de l'enseignement) leur furent enlevés par les

gouvernements de ces provinces dans les années qui suivirent l'union de 1867 ; et il devient fastidieux de rappeler que l'unilinguisme continue de régner en fait dans les provinces anglaises malgré les récents efforts législatifs de deux ou trois d'entre elles.

Si la fédération canadienne, au lieu de compter un seul État provincial à majorité francophone sur dix États-membres, en avait compté trois ou quatre (ainsi le Québec, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba), elle se serait trouvée dans une situation analogue à celle de la fédération helvétique, où les deux peuples principaux dominent respectivement 19 et 5 cantons. En ce cas, peut-être n'y aurait-il jamais eu de mouvement sécessionniste (indépendantiste) au Québec. Les efforts déployés en faveur du bilinguisme *From coast to coast* par les premiers ministres Pearson et Trudeau avaient probablement pour fin de corriger – mais trop tard – cette situation ; ce n'est pas à eux surtout qu'on peut en imputer l'échec. Mais chacun sait que le problème se situe maintenant au delà des questions de langue. C'est-à-dire au niveau de l'État québécois et des pouvoirs qu'il entend détenir aux fins de réaliser sa mission propre d'« État national des Canadiens français ».

Depuis plus de vingt ans, des commissions royales d'enquête et tous les premiers ministres du Québec, à l'instar de plusieurs mouvements nationaux et de très nombreux commentateurs, n'ont d'ailleurs pas manqué d'affirmer à plusieurs reprises que le Québec était « le centre politique par excellence », « le point d'appui », « l'État national », « le foyer national », « le territoire national et le milieu politique fondamental » de la nation canadienne-française, cependant que le gouvernement fédéral, pour sa part, avait surtout pour mission de protéger les droits des minorités dans les diverses provinces. Ainsi l'a voulu l'évolution du dernier siècle. De son côté, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Dunton-Laurendeau) a eu le courage de reconnaître (en 1965) l'existence au Canada de deux majorités, soit l'anglophone dans l'ensemble de la fédération, et la francophone sur le territoire du Québec – ou, si l'on préfère : la coexistence au sein de la fédération canadienne de la nation canadienne-française et du peuple canadien (de langue anglaise).

[Le Québec] est la seule région du Canada où la nation franco-canadienne est majoritaire, la seule où elle peut gérer ses affaires et se développer dans la ligne de sa culture et de ses aspirations propres : bref, le Québec est l'État national des Canadiens français ¹⁷.

b) En outre, le Québec possède déjà tous les éléments fondamentaux d'un État : territoire déterminé, population stable (de plus de six millions et demi d'habitants), gouvernement structuré ; et il entretient avec certains États étrangers, surtout francophones, des relations de nature économique et culturelle. (Pour constituer un État sur le plan du droit international, il lui manque la *plénitude* des compétences internes et extérieures.) Il arrive d'ailleurs à cet

17. J.-M. LÉGER, *Revue juridique et politique*, 1967, no 3 : dans G. LALANDE, *Pourquoi le fédéralisme ?*, Montréal, H.M.H., 1972, p. 146.

État d'exercer des responsabilités particulières à l'égard de l'ensemble de la nation canadienne-française (pour ne rien dire des minorités d'origine franco-canadienne des États-Unis).

c) Dans les faits, c'est au Québec seulement que la nation canadienne-française conserve encore toute sa vigueur et qu'elle revêt une dimension politique au sens défini plus haut. Elle tend au contraire à s'amenuiser ou à s'affaiblir en dehors des frontières du Québec, notamment sur le plan linguistique, malgré la résistance souvent admirable de certains îlots. Le fait d'avoir pu disposer au Québec de son propre territoire, de ses propres gouvernants, de ses propres compétences étatiques, en plus de participer jusqu'à un certain point à la conduite des affaires fédérales, s'est avéré pour la nation canadienne-française l'un des plus puissants facteurs de sa survie mais aussi de son affirmation.

2 - LE PEUPLE QUÉBÉCOIS A LE DROIT D'EXERCER LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DE LA NATION CANADIENNE-FRANÇAISE

a) En conséquence de tout ce qui précède, il est permis d'affirmer que c'est au peuple québécois, en tant que concentration territoriale de la nation canadienne-française, qu'il revient d'exercer le droit de celle-ci à l'autodétermination. D'ailleurs, si le choix de la majorité du peuple canadien-français était d'accéder directement à la souveraineté étatique, pareille option ne pourrait évidemment se réaliser que dans les cadres territoriaux de l'État québécois.

b) Ceci, toutefois, soulève deux problèmes (du point de vue du droit). D'une part, sur le plan des principes, il serait souhaitable que *l'ensemble* de la nation canadienne-française autorise le peuple québécois, d'une façon ou d'une autre, à exercer son droit à l'autodétermination. En pratique, cependant, le fait que 82% ou 90% de cette nation se trouve concentrée au Québec rend cette suggestion (satisfaisante pour l'esprit du juriste) quelque peu théorique et superflue...

D'autre part, la *population* du Québec englobe présentement une minorité de 20% des Québécois dont la langue maternelle ou d'usage est l'anglais plutôt que le français. En pure logique, cette minorité ne devrait pas pouvoir participer à l'exercice par le peuple québécois de son droit à l'autodétermination « en tant que concentration de la nation *canadienne-française* » : elle appartient plutôt à l'ensemble du peuple canadien ou canadien-anglais. Il est cependant évident qu'en pratique et du point de vue politique, c'est l'ensemble du peuple québécois – c'est-à-dire des Canadiens domiciliés au Québec (ou autrement reliés au Québec) – que l'Assemblée nationale du Québec devra convier à se prononcer, d'une façon ou d'une autre, sur l'avenir du Québec. Tout au plus pourra-t-on distinguer les votes « francophones » des votes « anglophones » sur la base des « polls » (plutôt qu'en utilisant des bulletins de vote de deux couleurs différentes, ainsi qu'on l'a suggéré ailleurs).

II – LE DROIT DE SÉCESSION DU QUÉBEC

Que le peuple québécois ait le droit de s'autodéterminer est une chose. Qu'il ait le *droit* d'accéder à la pleine souveraineté étatique en est une autre. Au regard du droit international actuel, ce ne sont pas forcément tous les peuples qui ont le droit d'opter pour l'indépendance même si, en principe, l'un des paragraphes de l'article 4 de la Déclaration de 1970 inclut l'accession à l'indépendance parmi les choix qui s'offrent à eux. Il faut d'ailleurs se demander comment le Québec, au regard du droit interne, pourrait quitter légalement la fédération canadienne.

A – Le droit de l'ONU et le cas du Québec

1 – LE DROIT DE SÉCESSION EN DROIT INTERNATIONAL

a) Les peuples qui ont le droit de disposer d'eux-mêmes et de s'autodéterminer peuvent en principe, nous l'avons vu, choisir entre plusieurs options. L'une d'elles est l'accession à l'indépendance ; et l'une des formes les plus répandues d'accession à l'indépendance demeure depuis 1830 l'accession par sécession ou par séparation, que le résultat en soit le simple détachement d'une unité territoriale d'un État existant ou le total démembrement de celui-ci (voir les cas de la Belgique, de la Norvège, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Islande, de l'Algérie, du Pakistan, du Sénégal, de la Syrie, de la Jamaïque, de Singapour et du Bangladesh).

Lorsqu'une région se détache d'un État unitaire, il s'agit d'une *séparation* ; lorsqu'un État-membre d'une fédération se détache de celle-ci, il s'agit d'une *sécession*. On pourra donc « parler de séparatisme » breton ou jurassien mais il est absolument inexact de parler de « séparatisme » québécois : si le Québec accédait à la souveraineté complète ou à l'indépendance, il s'agirait clairement d'un cas de sécession. (Les partisans de cette solution sont donc « sécessionnistes », qu'ils soient par ailleurs « souverainistes » ou « indépendantistes », mais ils ne sont absolument pas « séparatistes », à moins que l'on veuille considérer le Canada comme étant un État unitaire.)

b) *Fédéralisme et droit de sécession* – Une constitution fédérale peut difficilement reconnaître aux États-membres le droit de sécession. En effet, dans la mesure où ce droit serait véritable, cela risquerait d'encourager le chantage économique ou politique des États-membres, et peut-être même de faciliter à long terme le démembrement de la fédération que cette constitution a précisément pour fonction de créer et de protéger. Pour ces motifs, la doctrine classique ne reconnaît pas *en principe* le droit de sécession des États fédérés. De son côté, en *droit positif*, seule la constitution de l'URSS le reconnaît expressément à ses États-membres, mais l'on sait combien cette reconnaissance est théorique. Par contre, certaines fédérations ont pris soin de l'interdire expressément dans leur constitution même : ainsi l'Australie. Aux États-Unis, la Cour suprême a décidé que l'union américaine était « indestructible » et qu'aucun

État ne pouvait s'en retirer «except through revolution or consent of the states¹⁸».

Mais *en fait*, la doctrine paraît nettement favorable à la *reconnaissance* du droit de sécession. Cela ressort clairement de certains commentaires, par exemple, ceux de K. C. Wheare, de Georges Scelle ou de Charles Rousseau, pour nous en tenir à trois des auteurs les plus connus¹⁹. D'autre part, dans les nombreux ouvrages que nous avons consultés sur le droit du fédéralisme et sur le droit de la succession d'État, la sécession apparaît régulièrement comme l'un des principaux modes d'accession à l'indépendance. De son côté, l'un des comités de spécialistes de la Commission du droit international de l'ONU, chargé de codifier le droit de la succession d'État, n'a pas manqué de retenir comme l'un des principaux modes d'accession des nouveaux États à l'indépendance «le cas où une partie du territoire d'un État s'en sépare et devient un État distinct²⁰».

c) *L'ONU et le droit de sécession* – Paradoxalement, le principal obstacle théorique à l'accession d'un nouvel État à l'indépendance se trouve dans l'article 5 de la Déclaration de 1970 sur les relations amicales entre les États : en effet, après avoir affirmé le « principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » (voir plus haut), le même article ajoute ce qui suit :

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

Bref, la Déclaration paraît enlever à certains peuples ce qu'elle prétend accorder à tous les peuples couverts par la Charte. On pourrait même conclure de ce qui précède que si un État englobant refuse aux peuples qu'il englobe le droit de s'autodéterminer, ceux-ci se trouvent à l'obtenir, mais que s'il leur accorde ce droit, ils le perdent... C'est en fait au prix de pareilles ambiguïtés volontaires que certains États ont pu approuver la Déclaration.

En vérité, l'ensemble de la Déclaration, son contexte et les débats qui ont entouré son adoption laissent assez peu de doute, croyons-nous, quant à sa signification réelle : les peuples *coloniaux* qui n'ont pas encore de structures étatiques ont le droit de s'autodéterminer et d'accéder, s'ils le désirent, à l'indépendance étatique ; mais *une fois leur État formé*, les frontières artificielles qu'ont imposées les anciennes métropoles doivent devenir intangibles. Par ailleurs,

18. Texas vs White, 1869 (7) Wallace 700.

19. K. C. WHEARE, *Federal Government*, 4^e éd., Londres/Toronto, Oxford University Press, 1964, p. 86 ; G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932, t. II, pp. 259-260 ; C. ROUSSEAU, *op. cit.* (réf. voir plus haut), p. 81.

20. *Commission du droit international, Annuaire*, Nations unies, New York, 1970, vol. II, p. 78 ; 1971, vol. II, p. 67 ; 1972, vol. II, p. 79 ; etc.

les peuples ainsi englobés ont le droit de se détacher de l'État qui les englobe si celui-ci ne leur reconnaît pas l'égalité de droits ni le droit de s'autodéterminer *sur le plan interne* au sein de cet État. Ainsi donc, la déclaration ne nie pas carrément le droit d'un tel peuple à l'autodétermination ni même à l'indépendance, mais elle l'oblige à tenter d'abord de s'autodéterminer *dans les cadres de l'État qui l'englobe*. Si celui-ci ne lui permet pas, le peuple englobé recouvre alors son droit à l'autodétermination sur le plan international, y compris son droit à la souveraineté étatique.

À propos de l'application de ces règles aux « peuples coloniaux » plutôt qu'aux « peuples » en général, notons que plusieurs des États qui ont approuvé la Déclaration de 1970, dont le Canada, n'ont pas manqué de souligner en le faisant que la Déclaration s'appliquait à leur avis aux situations coloniales et non pas aux cas des États constitués.

D'un point de vue politique, ajoutons que l'interprétation antisécessionniste grâce à laquelle certains ont voulu émasculer le droit de libre disposition des peuples, sinon le priver de toute signification, paraît être difficilement admissible. La Charte reconnaît ce droit à *tous* les « *peuples* » sans restriction. Pour que l'interprétation restrictive fût valable de façon indubitable, il faudrait *exclure* des « peuples » qui ont le droit de s'autodéterminer au sens de la Charte... la plupart des peuples qui désirent exercer leur droit à l'autodétermination, puisque à peu près tous les peuples sont aujourd'hui englobés par des États.

Cette interprétation, poussée à sa limite, tendrait à rendre parfaitement inutile le droit même qu'elle prétendrait qualifier. En effet, au sens technique du terme, il reste très peu de colonies dans le monde, c'est-à-dire de peuples gouvernés par des métropoles étrangères sans disposer de leurs propres structures étatiques. Pour signifier quelque chose et pour se conformer à la lettre et à l'esprit de la Charte de 1945, le droit de libre disposition des peuples devrait pouvoir être exercé par tous les peuples qui remplissent les conditions que nous allons résumer dans un instant, y compris ceux qui sont englobés contre leur gré dans des États existants, quand bien même ceux-ci leur accorderaient l'égalité de droits. Par contre, afin d'éviter l'anarchie ou la « balkanisation », il va sans dire que ce droit ne devrait profiter qu'aux peuples qui remplissent toutes les conditions requises, si telle est leur volonté clairement exprimée.

d) *Les « conditions » du droit de sécession* – À la lumière de la doctrine et de la pratique modernes et contemporaines, nous croyons pouvoir résumer comme suit les conditions que doit remplir un peuple aux fins d'avoir le *droit d'opter pour l'indépendance étatique* :

1° Il doit d'abord, bien entendu, *constituer un « peuple »* distinct au sens de la Charte des Nations unies et remplir les conditions requises afin de pouvoir exercer le droit à l'autodétermination ou droit de libre disposition des peuples.

2° En plus de posséder une « organisation politique » ou un « embryon de pouvoir politique », ce peuple doit posséder une certaine *dimension politique*.

Celle-ci dépend de certains faits mais elle dépend aussi, dans une large mesure, de l'appréciation de la société internationale.

3° Le peuple en question doit être *regroupé territorialement* de façon à ce que le territoire de son État puisse être clairement délimité.

4° Ce peuple doit pouvoir former un *État viable*. Cette viabilité dépend notamment de sa population et de ses ressources économiques, mais elle peut dépendre aussi, dans une large mesure, de l'appui politique ou économique de la société internationale ou de certains autres États ou groupes d'États.

5° En ce qui concerne les Nations unies, ce peuple doit s'engager en outre à respecter, en tant qu'État, les principes de la Charte et du droit international.

Les conditions qui précèdent s'appliquent à tous les cas d'accession à l'indépendance et sont cumulatives. Les « conditions » additionnelles suivantes s'appliquent plus particulièrement aux cas de sécession et sont alternatives :

6° le peuple en question ne doit pas, en accédant à l'indépendance étatique, « démembrer ou menacer » l'intégrité territoriale d'un autre État, c'est-à-dire en l'occurrence celle de l'État englobant, *à moins qu'*

7° il ait des motifs suffisants de le faire (ce sera notamment le cas si l'État qui l'englobe ne lui reconnaît pas l'égalité de droits ou le traite de façon discriminatoire, ou s'il lui refuse le droit de s'autodéterminer sur le plan interne) ou qu'il s'agisse d'un peuple soumis à un régime colonial ; ou *à moins* sans doute

8° que l'État dont l'intégrité territoriale serait affectée par l'accession de ce peuple à la souveraineté étatique ne lui accorde lui-même le droit de sécession ou ne *consente* lui-même à son détachement de fait.

9° Le peuple en question pourra toutefois se séparer de l'État qui l'englobe si telle est *la volonté* clairement exprimée et nettement majoritaire de sa population *et* s'il appert de façon suffisamment évidente que ce peuple ne peut plus vivre ou ne désire plus vivre ni coexister avec l'autre peuple ou les autres peuples qui sont compris dans l'État qui l'englobe.

À ces « conditions » plus ou moins juridiques et de plus en plus politiques, il faut ajouter une fois de plus cette constatation : quel que soit son droit et quels que soient ses motifs de désirer l'indépendance, le peuple qui se proclame indépendant et *réussit* à s'affirmer comme tel peut faire légitimer sa position.

2 - LE DROIT DE SÉCESSION DU QUÉBEC

a) *Les « conditions » cumulatives* - Si l'on se reporte aux « conditions » que nous venons d'énumérer, il paraît évident que le Québec remplit les cinq premières : il constitue un « peuple » au sens de la Charte et de la Déclaration de 1970 ; il possède non seulement son propre territoire mais les deux autres éléments d'un État : population et gouvernement, et sa dimension politique ne fait plus de doute ; il possède tous les atouts démographiques, économiques, politiques et socio-culturels requis pour constituer non seulement un État viable

mais un État beaucoup mieux doté que la plupart des États-membres de l'ONU, notamment du point de vue matériel (18^e État du monde quant à la superficie ; population comparable à celles de la Suède et de la Suisse et supérieure à celles du Danemark ou de la Norvège, par exemple ; richesses naturelles considérables, main-d'œuvre et marchés abondants, société de consommation à niveau élevé ; etc. ; même si l'attitude de certains investisseurs anglo-canadiens s'avérerait plutôt négative dans un premier temps, ce qui n'est pas sûr, il n'en demeurerait pas moins que le Québec aurait tous les atouts économiques nécessaires, entre autres, pour réussir son indépendance).

Quant à son attitude sur le plan international, tout permet de croire que le Québec se conformerait parfaitement à la cinquième condition susdite et l'on peut même prévoir qu'il le ferait de façon plus réelle que certains États ; en tant qu'État de dimension moyenne situé en Amérique du Nord, il aurait d'ailleurs tout intérêt à promouvoir le respect réel des principes de la Charte des Nations unies. On veut aussi présumer qu'il contribuerait de façon efficace aux programmes d'assistance technique de l'ONU tout en participant aux programmes de développement de certains États d'Afrique francophone, d'Amérique latine et du Proche-Orient. Son activité en ce domaine est déjà considérable. (Pour l'instant, les fonds perçus au Québec et affectés par l'État fédéral canadien au développement international bénéficient en grande partie au Commonwealth : il est à prévoir qu'un Québec souverain n'aurait pas forcément les mêmes priorités, même s'il continuait d'appartenir au Commonwealth ainsi d'ailleurs qu'à l'OTAN.)

b) *Les conditions alternatives* – L'obstacle apparent (du point de vue théorique), c'est évidemment l'interdiction de principe de démembrer un État existant en accédant à l'indépendance. Si l'on considère la situation géographique du Québec, elle peut sembler particulièrement mauvaise de ce point de vue puisque son accession à l'indépendance complète scinderait le Canala en deux.

Cette objection, toutefois, est loin d'avoir la force qu'on pourrait croire. En vérité, le Canada demeurerait un seul et même État et ne serait aucunement démembré des points de vue politique et juridique. D'ailleurs, même du point de vue géographique, il demeurerait uni dans ses régions nordiques (par la terre de Baffin et le Labrador terre-neuvien) plus étroitement que ne le sont, par exemple, les États-Unis et l'Alaska. En outre, dans la mesure où le Québec pourrait s'associer librement avec le Canada anglais au sein d'une association économique (ainsi que le projette le gouvernement actuel du Québec), et dans la mesure où cette association comprendrait la libre circulation des personnes et des biens de l'Ontario aux Maritimes (par exemple, sur le Saint-Laurent et sur l'autoroute « transcanadienne » aussi bien que par la voie des airs), l'objection du « démembrement » tiendrait encore moins. On voit d'ailleurs qu'il est dans l'intérêt des sécessionnistes québécois, même de ce seul point de vue, de prôner et d'obtenir une association économique avec le Canada. En s'y refusant, celui-ci se trouverait par contre à affaiblir lui-même la portée de l'objection susdite.

c) De toute façon, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, la clause de « non-démembrement » ajoutée à l'article 5 fut adoptée essentiellement dans le contexte de la décolonisation, en vue de protéger les nouveaux États, et elle a déjà subi des exceptions ; de son côté, le droit traditionnel permet la sécession aux conditions que nous avons dites. D'ailleurs, on le sait, il existe trois exceptions à cette « condition » (politique plutôt que juridique) de non-démembrement : les dénis de justice, le consentement de l'État englobant ou la volonté efficace du peuple englobé.

Certes, pour ce qui est des *dénis de justice*, les Canadiens français en ont moins souffert malgré tout, même en 1837-38, que les Bengalis du Pakistan oriental avant le soulèvement du Bangladesh (pour ne rien dire des Biafrais...) ou même que les Irlandais avant la naissance de l'Eire. Plus, cependant, que les populations de Singapour ou de la Norvège, par exemple. On pourrait rappeler le viol de certaines clauses de la Constitution de 1867 relatives aux droits linguistiques et scolaires²¹ ou l'unilinguisme anglophone imposé pendant un siècle aux francophones du gouvernement central et des provinces anglaises aussi bien que les « crises de la conscription » des deux guerres où la majorité anglophone du Canada imposa sa volonté à la majorité francophone du Québec (sans oublier les répressions et les pendaions de 1837-38 – mais ceci commence à remonter plus loin). On pourrait aussi rappeler maints commentaires québécois et étrangers sur les analogies nombreuses que présente la situation du Québec avec certaines situations coloniales du passé et de naguère.

D'un autre point de vue, plus actuel, on pourrait souligner que certaines circonstances ont changé « de façon vitale » et dangereuse depuis l'adoption de la Constitution de 1867 par le Parlement de Londres à la suite d'une entente entre les représentants des colonies du Haut- et du Bas-Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. (Nous faisons ici allusion à la règle « *conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus* ».) En 1867, le Québec devenait l'une de quatre provinces et sa représentation au parlement fédéral était de 75 sur 181 députés (41%) cependant que les Canadiens de langue française représentaient plus du tiers de la population totale du Canada et son territoire plus des 5/9 du territoire de la fédération ; en 1977, le Québec n'est plus que l'une de dix provinces et sa représentation au Parlement est réduite à 75 sur 282 députés (23%), cependant que les Canadiens de langue française ne représentent plus que 27% de la population totale du Canada et la superficie du Québec 1/7 de la superficie totale de la fédération. C'est ce qu'on a appelé la « minorisation » graduelle du Québec et du Canada français au sein de la fédération canadienne. D'autre part, la centralisation croissante des pouvoirs et des ressources

21. « À mesure que les Canadiens de langue anglaise devenaient les plus nombreux, ils se mirent à voiler leur intolérance sous le couvert de la règle majoritaire : grâce à cette règle, ils purent supprimer « démocratiquement » le bilinguisme à l'Assemblée législative du Manitoba, violer les droits acquis dans les écoles séparées de diverses provinces, imposer férocement la conscription en 1917, et manquer en 1942 à la parole donnée », P. E. TRUDEAU, *op. cit.*, (réf. 1), p. 172.

au profit du gouvernement central s'est accentuée de façon sensible depuis quelques années, au point de constituer pour plusieurs l'un des principaux arguments en faveur de la sécession du Québec. Le pouvoir central a d'ailleurs refusé plusieurs projets de réforme (décentralisation générale, statut particulier pour le Québec, etc.).

d) La seconde exception à la clause « antisécessionniste » de la Déclaration de 1970, ce pourrait être le *consentement* de l'État fédéral canadien, consentement qu'il s'agirait pour le Québec d'obtenir d'une façon ou d'une autre. Il est évident que l'appui d'une majorité de la population québécoise aux thèses de la souveraineté-association ou de l'indépendance ne pourrait que renforcer la position du Québec face au reste du Canada. Il est tout aussi évident que la collaboration du gouvernement canadien faciliterait grandement (pour le moins) la reconnaissance du Québec en tant qu'État souverain par les autres États, ainsi que son admission à l'ONU et dans les autres organismes internationaux.

À défaut de cette entente, il existe enfin une dernière exception *de fait* à la clause « antisécessionniste » de 1970 : la volonté clairement exprimée du peuple concerné de quitter l'État qui l'englobe et de constituer son propre État. Encore faut-il qu'il puisse faire respecter sa décision par les autres États. Bref, si le peuple québécois désire majoritairement l'indépendance et les dirigeants québécois favorables à l'indépendance sont assez forts pour la faire admettre par le Canada anglais et par certains États, le Québec pourra de toute façon parvenir à l'indépendance.

e) *Le cas particulier du Québec* – Malgré certains rapprochements à faire sur les plans juridique ou socio-juridique, chaque cas d'accession à l'indépendance diffère plus ou moins des autres. Il est toutefois possible de relever entre le cas du Québec et de nombreux précédents (près d'une vingtaine) certaines ressemblances de nature juridique ou socio-politique dont le Québec pourrait s'inspirer au besoin. Ainsi, du point de vue juridique : les cas du Pakistan, du Sénégal, de Singapour et du Bangladesh ; ou du point de vue socio-politique : ceux de la Norvège et de l'Irlande.

Par ailleurs, l'un des motifs qui pourraient induire certains gouvernants étrangers à faire preuve de froideur sinon d'hostilité à l'égard de l'accession du Québec à l'indépendance, ce serait la peur du précédent. Or, à notre avis, pareille crainte serait mal fondée en fait aussi bien qu'en droit.

D'une part, le cas du Québec est unique et ne saurait servir de précédent juridique exact à aucun autre pays. Le Québec, en effet, est le seul État fédéré au monde qui concentre sur son territoire la quasi-totalité de l'un des deux groupes nationaux (ou des deux peuples ou des deux nations) réunis par une fédération, cependant que l'autre groupe est non seulement majoritaire au sein

du gouvernement central mais contrôle tous les autres États-membres (9 provinces sur 10) et assimile en outre la quasi-totalité des minorités ethniques²².

Certes, l'accession du Québec à l'indépendance pourrait être invoquée à titre d'exemple, d'un point de vue *socio-politique*, par l'un ou l'autre des innombrables peuples qui sont actuellement englobés dans un État qui les domine, y compris par ceux qui ne disposent pas (en droit ou en fait) de leur propre « État » autonome. Encore faudrait-il, pour que l'exemple fut probant, que ces peuples se trouvent dans une situation analogue à celle des Québécois du point de vue ethnique et socio-culturel et qu'ils puissent faire preuve d'une « viabilité » du même ordre en tant qu'État souverain. De toute façon, des « précédents » favorables n'aideront jamais un peuple à réaliser sa propre indépendance s'il n'en a pas les moyens ni la volonté, et les précédents défavorables ne l'empêcheront pas de la réaliser s'il la désire et s'il le peut.

Enfin, l'échec du fédéralisme canadien ni signifie pas (ou ne signifierait pas) que le *fédéralisme* en soi est condamné à l'échec. Bien au contraire : si le fédéralisme canadien échoue à son tour, c'est (ou ce sera) dans une large mesure parce qu'il n'aura pas suffisamment respecté les principes d'un fédéralisme et d'un biculturalisme authentique²³. Il ne nous paraît pas inévitable que toutes les fédérations en existence ou en gestation répètent les mêmes erreurs que les fédérations qui échouent. Nous croyons d'ailleurs que le fédé-

22. La plupart des autres fédérations – ainsi l'Australie, la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche ou les fédérations d'Amérique latine – sont ethniquement et culturellement homogènes. En Suisse, les deux principaux groupes ethniques sont répartis dans plusieurs cantons, soit 19 et 5, respectivement ; la Malaisie proprement dite compte elle aussi deux principaux groupes ethniques et culturels, mais aucun des deux ne paraît se concentrer là non plus sur le territoire d'un seul État-membre ; au Cameroun, les francophones et les anglophones contrôlent chacun leur État (l'ensemble de la population ne parle d'ailleurs ni le français ni l'anglais mais ses propres langues et dialectes). De leur côté, s'ils forment le second groupe racial des États-Unis, les Noirs américains ne constituent que 10% de la population totale de la fédération et ils ne sont majoritaires dans aucun État du Sud (où ils représentent 1/3 de la population) en plus de parler la même langue que le groupe racial majoritaire. L'Inde, pour sa part, est formée de *plusieurs* groupes linguistiques, et elle est par ailleurs relativement homogène sur le plan racial ; de même, les fédérations soviétique et yougoslave comprennent elles aussi plusieurs groupes ethniques et culturels, lesquels disposent pour la plupart de leur propre État-membre ; quant aux autres fédérations polyculturelles, ce sont le Pakistan et le Nigeria : les cas du Biafra et du Bangladesh paraissent avoir été réglés chacun à sa façon... Enfin, les autres États binationaux ou polyculturels ne sont pas fédératifs mais plus ou moins unitaires, de sorte qu'aucun des peuples qu'ils englobent ne dispose comme le Québec d'un territoire politiquement délimité et d'un gouvernement autonome qui lui soit propre : il en est ainsi, par exemple, non seulement de la plupart des peuples noirs d'Afrique, des ethnies en France, de certains peuples au Moyen-Orient, mais aussi des Flamands et des Wallons en Belgique (sauf sur le plan culturel jusqu'à un certain point) ou des Grecs et des Turcs à Chypre (du moins du point de vue légal) (pp. 236 à 238 de notre livre sur *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*).

23. Nous consacrons la conclusion de notre livre sur *L'accession à la souveraineté...* à une « défense et illustration » du « fédéralisme authentique » (pp. 741 à 764). Sur l'échec possible du fédéralisme canadien : pp. 203-230, 239-240.

ralisme doit s'imposer de lui-même, au niveau des peuples, et ne doit jamais être imposé par la force, qu'elle fût politique, économique ou militaire.

B – La sécession du Québec et le droit canadien

a) *La constitution canadienne* ne fait que trois allusions à la nature fédérative de l'union canadienne et n'autorise nulle part la sécession de ses membres. Par ailleurs, contrairement à d'autres constitutions qui l'interdisent expressément (voir plus haut), celle du Canada ne l'interdit pas. En outre, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 doit être interprété comme un statut ordinaire ; ce qui n'est pas défendu paraît être permis en matière constitutionnelle ; et la jurisprudence a reconnu la « souveraineté » des États provinciaux dans leurs domaines. Pour ces motifs, il est permis de croire que la constitution canadienne, par défaut, permet la sécession sans pour autant l'autoriser expressément. Dès 1865, au moins l'un des partisans de la centralisation des pouvoirs prévoyait pour sa part ce qui suit :

To admit state Sovereignty and the privilege of delegating power as the basis of a general Constitution would be to assert the right of secession ; it would be to introduce into the system a germ of dissolution which would, sooner or later, produce fatal consequences ²⁴.

Cela dit, il est évident que même si la sécession d'un État-membre ne devait pas affecter le partage des compétences opéré par la constitution, elle ne pourrait qu'affecter profondément l'équilibre constitutionnel de la fédération dans son ensemble. En outre, la sécession du Québec ne se conformerait à aucune disposition expresse de la Constitution et affecterait par ailleurs les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 qui réfèrent expressément au Québec. Bref, il est évident que pour être légale, la sécession du Québec exigerait l'amendement de la constitution canadienne.

b) *L'amendement de la Constitution* – On sait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 demeure *pour l'instant* une loi britannique que seul le parlement de Londres peut modifier. Afin d'accéder légalement à la souveraineté complète en vertu du droit canadien et du droit britannique actuels, le Québec devrait obtenir du parlement de Londres que la constitution canadienne fut amendée à cette fin. D'après les précédents, il faudra toutefois que la demande à Londres soit présentée par le gouvernement central ou par le parlement d'Ottawa. (Il est arrivé que des États provinciaux s'adressent directement à Londres – y compris la Nouvelle-Écosse en vue de quitter la fédération canadienne en 1868 –, mais les autorités britanniques ont toujours consulté Ottawa avant d'agir.)

C'est dire que sur le plan interne comme sur le plan international, pour que le Québec puisse accéder légalement et sans trop de difficultés à l'indépen-

24. Dans R. COOK, *Provincial Autonomy, Minority Rights and the Compact Theory, 1867-1921*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 8.

dance, il faudra que cela se fasse avec la participation des autorités fédérales. En ce qui concerne la participation des autres provinces canadiennes à pareil amendement de la constitution, ou leur consultation par Ottawa, nous ne croyons pas qu'elle soit *obligatoire* en droit, surtout en ce qui concerne les provinces qui se sont jointes à la fédération après 1867, ni qu'on puisse obliger le Québec à admettre, au cours de ses négociations avec Ottawa, la *nécessité* pour le gouvernement canadien de consulter ces provinces ; mais comme toujours, le droit constitutionnel canadien est confus et il est à prévoir qu'en pratique, de toute façon, le gouvernement canadien souhaitera(it) tenir compte de la position des provinces anglaises.

c) *La déclaration unilatérale* – Par ailleurs, si les autorités canadiennes et québécoises ne parvenaient pas à s'entendre, et si la population québécoise manifestait son appui majoritaire à la thèse de l'accession à la souveraineté, le Québec pourrait alors décider d'imiter la Norvège, l'Islande... ou la Rhodésie du Sud, par exemple, et déclarer unilatéralement son indépendance.

Cette solution serait évidemment illégale au regard du droit canadien. Par contre, dans la mesure où « l'efficacité vaut titre », et quelle que fût l'illégalité d'une déclaration unilatérale sur le plan interne (ou même sur le plan international), pareille déclaration pourrait finalement conduire à une indépendance légale au regard du droit international si le peuple québécois voulait vraiment l'indépendance et si ses dirigeants s'avéraient capables de la réaliser de façon efficace. En ce cas, le Canada pourrait juger opportun de le reconnaître à son tour, comme le Pakistan l'a fait, dans le cas du Bangladesh, ou le Mali, dans le cas du Sénégal.

Dans l'intervalle, du point de vue du droit canadien, même si le Québec parvenait à imposer son indépendance sur le plan du droit international, il se trouverait cependant à violer plusieurs dispositions de la constitution canadienne relatives au partage des compétences législatives, au pouvoir de l'exécutif et à la juridiction des tribunaux. En revanche, il n'aurait aucune obligation conventionnelle envers ses minorités ni les anciens fonctionnaires fédéraux, il n'aurait pas à reconnaître les dettes contractées sous le régime précédent et il pourrait saisir (*de facto*) tous les biens publics fédéraux situés sur le territoire québécois sans avoir à indemniser l'État fédéral. (On voit que le gouvernement du Québec ne serait pas le seul intéressé à ce qu'il y ait des négociations.) Si l'indépendance échouait et si le Québec était réintégré de gré ou de force dans la fédération canadienne, l'État canadien pourrait sanctionner la conduite des autorités politiques rebelles, mais il ne pourrait pas pénaliser les ressortissants du Québec qui auraient obéi à ces lois ni les juges (ni les fonctionnaires subalternes) qui les auraient appliquées.

d) Dans les deux cas, qu'il s'agisse de la voie légale ou de la voie illégale d'accession à l'indépendance, il faudra que les *Québécois et les Canadiens négocient* : soit avant l'indépendance, en vue d'obtenir l'amendement constitutionnel requis ; soit après la déclaration unilatérale d'indépendance, afin de régulariser la situation et de régler les problèmes relatifs à la succession d'État.

CONCLUSION

Tout au cours des quelques pages qui précèdent, nous avons insisté sur trois réalités : la primauté de l'efficacité ; l'utilité sinon la nécessité d'une participation positive d'Ottawa ; et le rôle primordial de la volonté du peuple québécois. Nous concluons sur ce dernier point.

Pour que le Québec puisse accéder légalement à l'indépendance, il faudra d'abord qu'une majorité suffisante de la population – ou du moins une très forte majorité de sa population francophone – manifeste son désir et sa volonté d'accéder à la souveraineté étatique. Encore faudra-t-il qu'elle puisse se faire de la façon la plus réelle et la plus démocratique possible. La volonté populaire est, en effet, le premier facteur que les autorités canadiennes, et les autorités internationales par la suite, devront et voudront prendre en considération (même s'il arrive à la société internationale de ne pas s'en préoccuper outre mesure en certains cas).

Bien que la tenue d'un plébiscite ne soit pas obligatoire en droit, il est évident (indépendamment des promesses faites par les dirigeants du parti québécois avant de former le gouvernement du Québec) qu'un référendum serait probablement la méthode démocratique la moins insatisfaisante de vérifier la volonté du peuple québécois au moment de sa tenue²⁵.

Rappelons, d'autre part, en terminant ces notes sommaires, que le droit à l'autodétermination signifie pour le peuple québécois le droit de choisir son propre régime politique : son accession à la souveraineté étatique – au sein ou non d'une association économique avec le Canada anglais – ou son intégration au sein d'une fédération canadienne nivelante et sclérosée ne sont donc pas, du moins en principe, les seules solutions qui s'offrent à lui²⁶.

25. L'article du doyen GÉRALD BEAUDOIN, (infra), traite du référendum en droit canadien.

26. Le professeur L. SABOURIN traite plus loin de la formule du *statut particulier*, dont nous avons tenté de décrire ailleurs la technique possible : Dr. A. POPOVICI, *Problèmes de droit contemporain*, Montréal, P.U.M., 1972.

Dans notre livre sur *L'accession à la souveraineté* (pp. 755-756), nous retenons cette formule comme l'une des nombreuses variantes possibles d'un fédéralisme vivant et conforme aux réalités socio-politiques (statuts différents, fédérations à plusieurs niveaux, fédéralisme fonctionnel, fédéralisme « à la carte » et réseaux d'ententes, etc.). Si l'on nous permet une dernière évidence : la sclérose est mortelle pour le fédéralisme aussi bien que pour le marxisme ou le christianisme. C'est ainsi qu'on peut être fédéraliste en principe et favoriser l'accession du Québec à la souveraineté (et son association égalitaire, libre et volontaire avec le Canada anglais).