

**DEMAIN, LE QUÉBEC :
AUTODÉTERMINATION INTERNE
OU AUTODÉTERMINATION EXTERNE ?**

Michel SEYMOUR*

I. L'AUTODÉTERMINATION INTERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL

II. UNE INTERPRÉTATION NON RESTRICTIVE DE L'AUTODÉTERMINATION INTERNE

III. RÉPONSES AUX OBJECTIONS

- A. La communauté internationale et les droits fondamentaux
- B. La communauté internationale et le droit à l'autodétermination
- C. Le droit à l'autodétermination : un droit fondamental?
- D. La violation de l'autodétermination : une justification pour la sécession?

IV. LA SITUATION QUÉBÉCOISE

- A. 1^{er} argument : Le refus de constitutionnaliser la spécificité québécoise
- B. Deuxième argument : une minorité permanente sur des enjeux essentiels?
- C. Troisième argument : le Canada et la décentralisation des pouvoirs
 - 1. Une centralisation politique
 - 2. Une centralisation fiscale
 - 3. Une centralisation économique
 - 4. Une centralisation monétaire
 - 5. La centralisation constitutionnelle

CONCLUSION

Le droit à l'autodétermination fit son apparition dans le droit international pendant la première guerre mondiale. Il réapparut ensuite à l'article 2 de la Charte des Nations

* Michel Seymour est professeur titulaire au département de philosophie à l'Université de Montréal.

Unies où il est question 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-mêmes¹ ». Ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est défini notamment dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* à l'article 1. On peut lire : « 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 culturel² ».

Cette définition du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sera reprise dans de nombreux documents internationaux, y compris dans la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*³. Si le libellé est resté le même, la portée de ce droit a toutefois évolué avec le temps. Initialement conçu dans le contexte de la décolonisation, le droit à l'autodétermination pouvait notamment prendre la forme d'un droit de sécession. Cependant, avec le temps, l'exercice de ce droit fut contraint par la prédominance du droit au maintien de l'intégrité territoriale des États déjà existants. L'autodétermination devint alors un droit qui pouvait et devait s'exercer d'abord et avant tout à l'intérieur d'un État.

C'est la raison pour laquelle on distingue maintenant le droit à l'autodétermination interne et le droit à l'autodétermination externe. Le droit à l'autodétermination externe peut être défini très largement comme le droit qu'un peuple a de choisir son propre État. Il peut s'agir du droit de sécession, auquel cas le peuple crée son propre État, mais il peut aussi s'agir aussi du droit d'association à l'État de son choix. Dans ce dernier cas, le peuple violerait l'intégrité territoriale de l'État englobant non pas pour se doter de son propre État, comme dans le cas de la sécession, mais plutôt pour s'associer à un État limitrophe, déjà existant. Le droit à l'autodétermination externe peut enfin aussi être le droit d'avoir l'État que le peuple possède déjà. Un peuple qui

¹ *Charte des Nations Unies (et Statut de la Cour internationale de justice)*, 26 juin 1945, C.N.U.O.I., vol. 15, p. 365 (texte original), [1945] R.T.Can. n° 7.

² *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171.

³ *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. N.U. A/RES/61/295, 13 septembre 2007.

possède déjà son propre État souverain n'a pas automatiquement le droit de le posséder. Quand il possède légitimement et légalement l'État qu'il a déjà, il est en mesure d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination externe.

On l'a déjà dit, le droit à l'autodétermination interne est le droit qu'a un peuple de se développer économiquement, socialement et culturellement au sein d'un État englobant et le droit de déterminer son statut politique au sein de cet État. Quels droits spécifiques découlent de l'acceptation de ce principe général? Tel est l'objet du présent article. En plus de fournir des éléments permettant d'enrichir la notion d'autodétermination interne et de défendre cette version enrichie face à certaines objections, je me propose d'examiner les conséquences qui en découlent pour justifier l'autodétermination externe. Je me propose aussi enfin de m'arrêter sur le cas particulier du Québec.

I. L'autodétermination interne et le droit international

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* (pour faire court *Déclaration touchant les relations amicales*)⁴ constitue un bon point de départ pour notre analyse.

On y trouve tout d'abord la réitération du droit à l'autodétermination interne.

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.

Puis vient une précision importante :

⁴ *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. 2625 (XXV), Doc. off. A.G. N.U., 25^e sess., p. 131 (1970).

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

Cette précision indique les conditions limitatives sous lesquelles le droit à l'autodétermination peut être exercé. Il doit s'agir d'une autodétermination interne. On comprend qu'un peuple n'a pas le droit de violer l'intégrité territoriale d'un État englobant qui respecterait le principe de l'égalité des peuples et le droit d'un peuple à disposer de lui-même. On comprend aussi, inversement, que le peuple en question aurait le droit de violer cette intégrité territoriale s'il s'avérait que l'État englobant ne respecte pas ces principes.

Il convient de noter cependant qu'une ambiguïté fondamentale persiste. Deux interprétations semblent possibles. Pour distinguer les deux interprétations, on interprète le propos essentiel de l'article sous la forme d'une conditionnelle. On peut tout d'abord comprendre que si un État respecte le droit des peuples de se développer économiquement, socialement et culturellement et qu'il respecte le droit qu'ont ces peuples de déterminer leur statut politique à l'intérieur de l'État englobant, alors ce dernier sera représentatif de l'ensemble du peuple appartenant au territoire, sans distinction de race, de croyance ou de couleur et, dans ces conditions, la sécession ne sera pas légale. Selon cette interprétation, le conséquent ne donne pas la définition de ce qu'est l'autodétermination interne. Le principe est affirmé dans l'antécédent et il est stipulé que lorsque le principe est respecté, une conséquence conceptuellement distincte peut être admise. Il s'agit ici de l'interprétation non restrictive du droit à l'autodétermination interne. La représentativité politique n'est qu'une conséquence qui découle du respect affiché à l'égard de l'égalité des peuples et de leur autodétermination interne, quelle que soit l'interprétation qu'on fait de celle-ci.

On peut toutefois aussi interpréter le passage en question en comprenant que le droit

de s'autodéterminer à l'interne équivaut au fait qu'un État englobant soit représentatif de la population entière sur le territoire. En vertu de cette seconde interprétation la conditionnelle serait assimilable à une définition de la forme « Si X est célibataire, alors X est un homme non marié ». Selon cette façon de voir les choses, si le principe de l'autodétermination interne est respecté, alors par définition, cela veut dire que l'État est représentatif de l'ensemble des citoyens. Autrement dit, le droit à l'autodétermination interne serait cette fois-ci rien d'autre qu'un droit à la représentation politique. Il s'agirait alors d'une interprétation restrictive.

La seconde interprétation est endossée par la Cour suprême du Canada. Au paragraphe 136 du *Renvoi sur la sécession du Québec*⁵, elle écrit :

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 ».

Notre réflexion part toutefois du principe que le droit à l'autodétermination interne ne peut se réduire au seul droit de représentation politique. Pour qu'un peuple dispose de lui-même, il ne suffit pas qu'il puisse faire élire des membres de son propre peuple dans les différentes instances législatives, exécutives et judiciaires de l'État englobant. Comme cela s'est révélé dans le cas du Québec, certains membres de la nation québécoise ont été appelés à jouer un rôle important dans les institutions

⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

fédérales canadiennes, mais seulement dans le but de « remettre le Québec à sa place ». Au lieu de répondre aux aspirations des Québécois, ils ont au contraire été amenés à vouloir les anéantir ou les invalider.

II. Une interprétation non restrictive de l'autodétermination interne

On ne se surprendra pas de voir apparaître d'autres définitions plus larges et plus généreuses du droit à l'autodétermination interne. Pour James Tully⁶, par exemple, mais aussi d'une manière générale pour les « nouveaux constitutionnalistes » tels que Simone Chambers⁷, Patti Lenard et Luc Turgeon⁸, le droit à l'autodétermination interne est d'abord et avant tout le droit qu'a un peuple sans État de participer à la conversation constitutionnelle. On peut sans doute aussi inclure dans ce groupe Charles Blattberg. Même si ce dernier a beaucoup de critiques à formuler à l'endroit de l'approche agonique de Tully fondée sur la négociation conflictuelle⁹, de même qu'à l'endroit de Chambers et de son concept de démocratie délibérative¹⁰, l'insistance sur le dialogue qui prend chez lui la forme d'une conversation patriotique participe de cette nouvelle façon de penser le constitutionnalisme¹¹. Pour l'illustrer,

⁶ James TULLY, « Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales », (1999) 2 *Globe : Revue internationale d'études québécoises* 13.

⁷ Simone CHAMBERS, « New Constitutionalism : Democracy, Habermas, and Canadian Exceptionalism », dans Ronald BEINER et Wayne NORMAN (dir.), *Canadian Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 63.

⁸ Patti LEONARD et Luc TURGEON, « Contract or Conversation? Conceptualizing Constitution-Making and Constitutional Identity at the Transnational Level », dans Bruce MORRISON (dir.), *Transnational democracy in critical and comparative perspective democracy's range reconsidered*, Farnham, Ashgate, 2004, p. 157.

⁹ Charles BLATTBERG, *Shall We Dance? A Patriotic Politics for Canada*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2003, p. 32 et 160 [Traduction : Charles BLATTBERG, *Et si nous dansions? Pour une politique du bien commun au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004].

¹⁰ Charles BLATTBERG, « Patriotic, not Deliberative, Democracy », (2003) *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 155.

¹¹ C. BLATTBERG, préc., note 9.

on peut se servir de l'exemple autochtone. Suite à l'échec de l'Accord du Lac Meech, il est apparu aux yeux de tout le monde que toute réforme de la constitution canadienne devrait inclure à l'avenir la participation des peuples autochtones. Ceux-ci ont désormais le droit de participer à la conversation constitutionnelle. Pour exercer pleinement son autodétermination interne, il ne suffit donc pas de pouvoir élire des représentants dans les principales instances politiques. Il faut aussi pouvoir avoir son mot à dire concernant tout amendement important à la constitution.

Une autre dimension à l'autodétermination interne pourrait aux yeux de certains apparaître tout aussi essentielle. Au sens le plus standard, le peuple sans État ne pourra exercer pleinement son autodétermination interne que s'il a le droit de réclamer un gouvernement autonome, ayant une certaine autonomie politique et fiscale. C'est d'ailleurs le sens le plus usuel que l'on retrouve aussi dans la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*. Le lecteur trouvera en effet dans ce document de 2007 plusieurs clauses qui vont dans le sens du gouvernement autonome.

Toujours en vertu de leur droit à l'autodétermination interne, les peuples devraient aussi avoir le droit de se doter de la constitution de leur choix. Ici, on ferait référence explicitement à des solutions inspirées directement du « droit de déterminer son statut politique » qui est inclus dans la notion d'autodétermination, une fois que celle-ci est interprétée dans un sens non restrictif. L'idée serait d'empêcher que l'État central reconnaisse le peuple minoritaire en l'incorporant dans un cadre juridique qui brime son autonomie. En ce sens, les peuples n'ont peut-être pas seulement le droit à une égale représentation politique, ainsi qu'un droit égal de participer de façon continue à une négociation constitutionnelle, voire un droit égal au gouvernement autonome. Ils ont aussi le droit de se donner l'ordre constitutionnel de leur choix. Certes, la constitution interne doit être compatible avec la constitution de l'État central, mais cela peut être fait de diverses façons. La constitution interne peut se conformer à celle de l'État central, mais cette dernière peut également être réformée pour que la constitution interne devienne conforme. Pour éviter des dérives qui conduisent à un État centralisateur, il convient de traduire les mesures de décentralisation dans un texte constitutionnel. C'est, par exemple, ce que les Catalans ont tenté de faire en faisant adopter à leur assemblée nationale et par référendum le nouveau statut

d'autonomie de 2006.

C'est ici que nous parvenons à un cinquième et dernier degré dans l'application du principe d'autodétermination interne. Il s'agirait d'exiger de l'État qu'il mette en place une véritable politique de la différence en commençant par adapter son propre texte constitutionnel de manière à tenir compte des règles constitutionnelles que le peuple minoritaire s'est données. Il s'agirait de constitutionnaliser un ensemble de principes interprétatifs du texte constitutionnel pour s'assurer que les principes qui sont faits sur mesure pour le peuple soient respectés. On ne peut en fait se contenter d'établir un partage des pouvoirs entre un État central et des États fédérés, régionaux (quasi fédérés) ou issus d'une dévolution de pouvoirs lorsque ces États représentent des peuples. Le peuple minoritaire ne veut pas seulement être reconnu comme égal aux autres. Il veut être reconnu dans sa différence. Il faut aussi empêcher que le partage sur lequel on s'entend fasse l'objet de violations systématiques, d'empiètements des compétences et de contournements des règles constitutionnelles.

À quoi cela pourrait-il ressembler concrètement? À la lumière de cette cinquième dimension du droit à l'autodétermination interne, on peut mieux comprendre et apprécier les revendications historiques du Québec. Au lieu de lutter contre les forces centralisatrices canadiennes et d'empêcher le Canada de se construire comme entité politique à part entière, le Québec a demandé d'être reconnu comme peuple, a demandé un statut particulier pour la province de Québec, a demandé un arrangement prenant la forme du fédéralisme asymétrique et a aussi réclamé un droit de retrait avec pleine compensation financière. De cette manière, la décentralisation serait maintenue pour le Québec quelle que soit l'orientation prise par le reste du Canada. Les neuf autres provinces et le Gouvernement fédéral pourraient ainsi accepter une plus grande centralisation sans que cela ne change quoi que ce soit en ce qui a trait à la situation du Québec. Ces principes devraient être incorporés à la constitution canadienne pour protéger la constitution interne que le Québec voudrait se donner. Une fois constitutionnalisés, ces principes permettraient donc au Québec de réaliser d'une autre façon son autodétermination interne. En plus de la représentation politique, de la participation à la conversation constitutionnelle, du gouvernement autonome et du droit de se donner l'ordre constitutionnel de son choix, il pourrait ainsi bénéficier d'un ordre constitutionnel et institutionnel qui consacre la

reconnaissance de la différence du Québec dans l'ensemble canadien, à l'abri de tout contournement, grâce à des principes interprétatifs qui viendraient verrouiller la possibilité d'empiéter sur les compétences des peuples minoritaires.

III. Réponses aux objections

Jusqu'à présent, j'ai tenté d'articuler un concept d'autodétermination interne qui va bien plus loin que l'interprétation restrictive que certains juristes voudraient bien lui donner. J'ai ainsi été amené à examiner à tour de rôle les différents usages du concept d'autodétermination interne. Au lieu de les opposer les uns aux autres, on peut les considérer comme différentes modalités d'institutionnalisation de l'autodétermination auxquelles les peuples ont droit, et donc comme différentes formes d'« habilitation » ou d'*empowerment*. Je voudrais à présent examiner quatre objections qui sont susceptibles d'être formulées en réaction à ma proposition d'enrichir le concept d'autodétermination interne.

A. La communauté internationale et les droits fondamentaux

Une première objection est que le droit à l'autodétermination que j'ai introduit ne pourrait trouver application à l'échelle internationale, parce que les droits individuels fondamentaux constituent ce sur quoi la communauté internationale est susceptible de tomber d'accord. Cette objection ne m'apparaît pas décisive parce que les réticences de plusieurs membres de la communauté internationale s'expliquent par la trop grande importance qu'ils accordent à la dimension collective de la vie en société. La Chine est bien entendu l'exemple qui nous vient immédiatement à l'esprit, mais plusieurs autres communautés nationales accordent une importance démesurée aux intérêts collectifs qu'ils jugent supérieurs et plus importants que les intérêts individuels. Bien entendu, nous avons raison de mettre de l'avant les droits de la personne qui sont trop souvent bafoués dans de tels pays, mais il faut peut-être rechercher un meilleur équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs et non verser dans l'autre extrême. Ce serait tomber dans un autre travers que d'imposer la suprématie des droits individuels et de nier les droits collectifs des peuples. Ainsi, selon le grand philosophe libéral John Rawls, le libéralisme, dans sa version individualiste héritée des Lumières, ne pourrait s'imposer à travers le monde que sous

la forme d'un pouvoir tyrannique :

une interprétation durable et commune d'une seule doctrine compréhensive, religieuse, philosophique ou morale, ne peut être maintenue que grâce à l'usage tyrannique du pouvoir de l'État. Si nous nous représentons la société politique comme une communauté unie dans l'adhésion à une seule et même doctrine, alors l'utilisation tyrannique du pouvoir de l'État y est nécessaire. Dans la société médiévale, plus ou moins unifiée dans l'adhésion à la religion catholique, l'Inquisition n'était pas un accident; sa lutte contre l'hérésie était nécessaire pour protéger cette croyance religieuse commune. La même chose vaut, je crois, pour toute doctrine compréhensive raisonnable, religieuse ou non. Une société unifiée autour d'une forme raisonnable d'utilitarisme ou de libéralisme, celui de Kant ou de Mill, exigerait de la même manière la sanction du pouvoir étatique pour se maintenir en place. Appelons cela « le fait de l'oppression ¹² ».

J'estime donc qu'il est extrêmement hasardeux de faire campagne en faveur de droits fondamentaux individuels sans tenir compte des droits collectifs des peuples. Les droits collectifs ne doivent pas non plus être restreints dans leur application à des droits minoritaires, que des individus possèderaient en vertu de leur appartenance à des groupes. Une certaine tradition occidentale ethnocentrique cherche à imposer partout sur la planète un seul et unique mode de vie axé sur la liberté individuelle et, plus spécifiquement, sur les libertés négatives et la Liberté des Modernes. Il existe aussi cependant une tradition républicaine influencée par la cité athénienne, qui admet les libertés positives et insiste plutôt sur la Liberté des Anciens. Au lieu de ne renvoyer qu'aux obligations de l'État et du peuple envers les citoyens, la Liberté des Anciens fait intervenir les obligations que les citoyens ont à l'égard de leur État et de leur peuple. Une approche respectueuse des différences et du pluralisme raisonnable, insistera sur la nécessité de mettre en équilibre la Liberté des Modernes et la Liberté des Anciens. C'est à cet équilibre que Rawls parvient dans sa réponse à Habermas en

¹² John RAWLS, *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 63-64.

1995, après avoir tergiversé sur cet enjeu dans ses travaux précédents¹³. Pour s'ouvrir véritablement à la diversité des théories compréhensives raisonnables, il faut sans doute plus qu'un équilibre entre un régime de droits individuels induisant des obligations de la part du peuple et un régime de droits des peuples induisant un ensemble d'obligations individuelles, mais cet équilibre n'est pas moins essentiel.

B. La communauté internationale et le droit à l'autodétermination

Notre contradicteur peut cependant revenir à la charge avec une deuxième objection. Le problème ne viendrait pas des droits collectifs en tant que tels, mais bien de ce droit collectif particulier qu'est le droit à l'autodétermination interne. Ce serait ce droit collectif spécifique qui poserait problème et qui ne pourrait pas être admis par la communauté internationale, même sous la forme de l'autodétermination interne. Que dire de cette deuxième objection? Il faut répondre que l'autodétermination interne est apparue dans plusieurs documents internationaux issus de l'Organisation des Nations Unies que la communauté internationale a ratifiés. On songe à l'article 1.2 de la *Charte des Nations Unies*, à l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et à l'article 3 de la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*. Il serait donc faux de prétendre que le droit à l'autodétermination interne ne fait pas l'objet d'un accord international¹⁴.

¹³ John RAWLS, *Débat sur la justice politique*, Paris, Éditions du Cerf, 1997, p. 108-110.

¹⁴ Contrairement à l'opinion exprimée par Will Kymlicka dans Will KYMLICKA, *Multicultural Odsseys*, Oxford, Oxford University Press, 2007, et dans Will KYMLICKA, « Minority Rights and the New International Politics of Diversity », (2007) 23 *Social Philosophy Today* 13, il existe un droit générique de tous les peuples à l'autodétermination interne. Il est donc faux de prétendre comme le fait Kymlicka que le seul droit générique à la disposition des « minorités nationales » (expression qui, dans la terminologie de Kymlicka, équivaut aux peuples minoritaires non autochtones sans État) est l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. En vertu de ce dernier article, il est stipulé que « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant

C. Le droit à l'autodétermination : un droit fondamental?

L'objecteur peut néanmoins rétorquer que c'est le statut du droit à l'autodétermination interne comme droit fondamental qui pose un problème à l'échelle internationale. Mais est-ce bien le cas? Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour suprême du Canada a statué que le droit à l'autodétermination était si omniprésent dans les documents internationaux que la recension de toutes ses occurrences serait fastidieuse et pour ainsi dire impossible. À l'article 117, les juges citent K. Doehring qui affirme que « le nombre même de résolutions concernant le droit à l'autodétermination rend leur énumération impossible¹⁵ ». Les juges écrivent ainsi à l'article 114 que « 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 ». Il est difficile de voir comment on pourrait en exiger plus. Pour aller dans le même sens, John Rawls, lui-même, considère les peuples comme des agents moraux au même titre que les individus, car ils sont eux aussi des sources de réclamations morales valides. C'est la raison pour laquelle il a conçu une deuxième position originelle dans laquelle, sous le voile d'ignorance, les négociateurs sont des représentants de peuples et non d'individus¹⁶.

à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». L'article 1, cité plus haut, est pourtant manifestement beaucoup plus lourd de conséquences et beaucoup plus important dans sa portée que l'article 27. Il se peut bien qu'en Europe on veuille se servir seulement de l'article 27, mais tel n'est pas le cas du droit onusien. Les peuples autochtones se sont servis de l'article 1 du *Pacte* comme droit générique et il n'y a pas de raison de penser qu'il devrait en être autrement pour les peuples non autochtones.

¹⁵ Karl DOEHRING, « Self-Determination », dans Bruno SIMMA (dir.), *The Charter of the United Nations : A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 60.

¹⁶ John RAWLS, *Paix et démocratie. Le droit des peuples et la raison publique*, Montréal, Boréal, 2006.

Or, parmi les principes du droit des peuples, on a que les peuples ont des droits à l'indépendance, à l'autodétermination et parfois même à la sécession.

D. La violation de l'autodétermination : une justification pour la sécession?

Le critique peut cependant encore une fois revenir à la charge et prétendre que ce qui pose problème dans le concept d'autodétermination interne, c'est la reconnaissance par la communauté internationale du fait que la violation de l'autodétermination interne constitue un motif justifiant la sécession. C'est à ce stade-ci que je considère la contribution de José Woehrling comme étant particulièrement importante et éclairante¹⁷. Il fait tout d'abord remarquer avec raison qu'« il n'est pas possible de faire découler le droit de sécession (ou de séparation) en contexte non colonial du droit des peuples à l'autodétermination¹⁸ ». Il note toutefois qu'un lien existe dans le droit international entre la violation de l'autodétermination interne et la sécession. Ainsi qu'on l'a fait remarquer plus haut, la *Déclaration sur les relations amicales* stipule que la violation du droit à l'autodétermination interne semble être une condition suffisante pour justifier la sécession. En plus de constituer un peuple, une population ne peut faire sécession que si l'une des trois conditions suivantes est remplie : « le refus de l'autodétermination *sur le plan interne*; d'autre part, le traitement inégalitaire et discriminatoire et l'atteinte aux droits de l'homme; enfin, l'absence de gouvernement représentatif¹⁹ ». Par cette seule réponse, on voit que Woehrling se range du côté de ceux qui soutiennent que la violation de l'autodétermination interne est injuste et fournit des munitions juridiques aux souverainistes. Dans son Renvoi, la Cour suprême manifeste aussi une certaine ouverture à l'idée de considérer la violation de l'autodétermination interne comme une troisième raison (en plus de la colonisation et de l'oppression politique) justifiant la sécession (par. 134). On peut donc réfuter l'objection selon laquelle la

¹⁷ José WOEHLING, « L'évolution et le réaménagement des rapports entre le Québec et le Canada anglais », dans Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING (dir.), *Demain, le Québec... Choix politique et constitutionnel d'un pays en devenir*, Sillery, Septentrion, 1994, p. 15.

¹⁸ *Id.*, à la page 124.

¹⁹ *Id.*, aux pages 127-128.

communauté internationale n'admet pas que la violation de l'autodétermination interne constitue un motif valable pour justifier une démarche sécessionniste.

En cours d'argumentation, Woehrling montre aussi qu'il ne réduit pas l'autodétermination interne à la représentativité politique. Il fait un usage non restrictif de la notion d'autodétermination interne. Il signale certes que le Québec peut jusqu'à un certain point s'autodéterminer à l'interne dans la mesure où « le peuple québécois a le contrôle d'un État fédéré et de son appareil politique et jouit par conséquent d'une autonomie interne importante », mais l'important pour mon propos est qu'ici, aux yeux de Woehrling, l'autonomie gouvernementale semble être un autre trait constitutif de l'autodétermination interne. Ensuite, pour établir si oui ou non un peuple dispose de l'autodétermination interne, il estime aussi important de savoir si le principe a été préservé lorsque le Canada adopta de la loi constitutionnelle de 1982²⁰ et rejeta, comme ce fut le cas en 1990, l'Accord du Lac Meech. Ici, on a l'impression de devoir simultanément tenir compte de deux facteurs distincts, à savoir le droit qu'a un peuple de se doter de la constitution de son choix et le droit de bénéficier d'un arrangement fait sur mesure pour lui. Woehrling répond de manière nuancée à cette question en invoquant une autre dimension de l'autodétermination interne, à savoir la participation à la conversation constitutionnelle. Si l'imposition d'un ordre constitutionnel et le rejet de l'Accord du Lac Meech peuvent à ses yeux compter comme une violation de l'autodétermination interne, une réponse nuancée est requise parce que, dit-il, « le Québec n'a pas mis fin aux négociations constitutionnelles avec le Canada²¹ ». On a donc affaire à l'ensemble des traits caractéristiques de l'autodétermination interne mentionnés plus haut : la représentativité politique (que Woehrling estime pour sa part, importante, mais conceptuellement distincte de la notion d'autodétermination interne), le gouvernement autonome, le droit de se donner la constitution de son choix, le droit de disposer d'un arrangement fait sur mesure et le droit de participer à la conversation constitutionnelle. Rawls, pour sa part, est demeuré relativement vague. Il reconnaît

²⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

²¹ J. WOEHRLING, préc., note 17, p. 129.

néanmoins que les peuples ont le droit à l'autodétermination et parfois même à la sécession en conformité avec des principes qui ont été spécifiés dans un éventuel Droit des peuples²².

La réponse que nous venons de fournir, selon laquelle la violation de l'autodétermination interne offre une troisième justification à la sécession (en plus de la colonisation et de l'oppression), ouvre cependant une nouvelle boîte de Pandore. Pour démontrer de différentes façons comment l'autodétermination interne est affectée, nous avons dû enrichir le concept conformément aux prescriptions contenues dans la première partie de ce texte. Mais cela redonne un certain vent en poupe en faveur de ceux qui estiment que la communauté internationale ne souscrira jamais à l'idée que la violation d'un principe d'autodétermination interne justifie la sécession. L'idée plus précisément formulée est qu'il est impossible de justifier la sécession en se fondant sur la violation d'un principe non restrictif d'autodétermination interne, car c'est là une posture beaucoup trop libérale à l'égard de la sécession. Que répondre à cet argument?

Il faut à mon sens tenir compte de la nouvelle conjoncture internationale. La démocratie s'étend de plus en plus à l'échelle de la planète entière et l'économie mondialisée poursuit sa lancée irrépressible. Dans un tel contexte, un petit pays appuyé démocratiquement par sa population via un référendum peut s'engager dans un processus d'accession à la souveraineté tout en ayant en principe un accès à tous les marchés économiques. Ces facteurs militent en faveur d'une multiplication des mouvements sécessionnistes. On songe à l'Écosse, à la Catalogne et au Québec bien sûr, mais aussi au Tyrol du Sud, à la Corse, au Pays Basque et à la Flandres²³, ainsi qu'à plein d'autres peuples dans des régions en voie de démocratisation à travers le monde (Kabylie, Kurdistan, Sahara occidental, Érythrée, Crimée, Cachemire, Ossétie

²² J. RAWLS, préc., note 16, p. 53.

²³ Le cas flamand présente toutefois la particularité d'illustrer la situation d'une population majoritaire. Les Flamands représentent en effet 60% de la population en Belgique. L'option sécessionniste est pour ainsi dire écartée. Les Flamands semblent pour le moment opter plutôt pour le contrôle de l'État belge afin d'assurer une autonomie toujours de plus en plus grande à la Communauté-Région flamande.

du Sud, etc.) Si une telle situation venait à se réaliser et que les sécessions venaient à se multiplier, les États souverains seraient les premiers à exiger qu'un code plus complet établi à partir d'un document onusien vienne réglementer toute tentative de faire sécession unilatéralement. Dans le contexte actuel, les seules justifications possibles renvoient à la colonisation, l'oppression et la violation de l'autodétermination interne, cette dernière notion étant souvent définie de façon restrictive. Le fameux article de la *Déclaration sur les relations amicales*, comme on l'a vu, mentionne en plus la violation des droits de la personne et la non représentativité politique, mais dans l'ensemble le code de conduite gouvernant la sécession unilatérale demeure largement incomplet.

Aux règles incomplètes de sécession unilatérale s'ajoutent certes des règles gouvernant une sécession négociée que la Cour suprême du Canada, dans son Renvoi, a permis de clarifier, mais il y a surtout des règles gouvernant les sécessions de facto, se produisant à l'extérieur du périmètre des règles déjà prescrites par le droit international. Il s'agit de la sécession unilatérale gouvernée par le principe d'effectivité. Puisque dans l'état actuel, le droit international ne dispose pas d'un ensemble complet de règles gouvernant la sécession unilatérale, on admet que des sécessions puissent être ni légales ni illégales. Elles se situent en quelque sorte dans une zone grise. Ainsi, on admet à l'intérieur du droit international qu'un peuple pourrait parvenir, suite à un vote démocratique, à déclarer sa souveraineté et à contrôler effectivement son territoire. Ce peuple pourrait accéder ainsi à la souveraineté sans que cela ait été prescrit ni interdit par les règles existantes. Si en plus, la communauté internationale reconnaissait le nouvel État, le droit international constaterait alors l'existence d'un nouvel État ayant tous les pouvoirs associés à la souveraineté.

À mon sens, le principe de l'effectivité est admis essentiellement parce que le droit international dispose d'un code incomplet gouvernant la sécession unilatérale. Il ne faut pas y voir l'indice que le droit international tend à valider le principe du droit primaire de sécession. Au contraire, le droit international tend à valider plutôt la théorie de la sécession-remède. Les règles actuellement admises renvoient toutes à des torts subis par le peuple sécessionniste : colonisation, oppression, violation de l'autodétermination interne, violation des droits de la personne, non représentativité

politique; ce sont là des injustices commises à l'endroit des peuples. C'est la raison pour laquelle le philosophe Allen Buchanan, principal défenseur de la théorie de la sécession remède, a proposé un ensemble de règles qui pourraient offrir un éventail plus complet de justifications. À la violation des droits de la personne, illustrée par la situation des Kurdes dans le nord de l'Irak, s'ajouteraient l'annexion du territoire, illustrée par la situation des pays baltes pendant la majeure partie du XXe siècle (sans doute un cas d'oppression), et surtout, la violation systématique d'ententes déjà existantes d'autonomie intra-étatique, illustrée par la situation du Kosovo en Serbie, lorsque l'État serbe a choisi de retrancher le statut autonome de la région²⁴. M'étant inspiré des arguments développés par José Woehrling, je viens pour ma part de contribuer à compléter aussi l'ensemble des règles déjà existantes en enrichissant et en précisant le concept d'autodétermination interne. Ainsi, l'absence de représentation politique, la non participation à la conversation constitutionnelle, l'absence de gouvernement autonome, l'impossibilité de déterminer la constitution de son choix et le refus de constitutionnaliser une politique de la différence représentent différentes modalités de violation de l'autodétermination interne. Le point le plus important est qu'un ensemble de règles contraignantes de ce genre pourraient très bien voir le jour et être acceptées par les États dans le contexte d'une démocratisation accrue et d'une mondialisation économique grandissante.

Il faut avant d'aller plus loin s'interroger davantage sur les cinq modalités d'application du droit à l'autodétermination interne. Même si on adopte une définition large, c'est-à-dire non restrictive de ce droit et que, conséquemment, l'on en admet plusieurs modalités d'application, la question se pose de savoir comment s'applique le critère lié au respect de ce droit pour justifier une sécession unilatérale. Pour justifier la sécession, faut-il par exemple que l'État rejette toutes les modalités d'application de ce droit? Le respect du droit à l'autodétermination serait alors soumis à une règle minimaliste. Il suffirait de respecter une modalité d'application pour respecter le principe. Faut-il plutôt qu'une seule modalité fasse défaut pour justifier la sécession? Ce serait imposer une exigence maximaliste au respect de

²⁴ Allen BUCHANAN, *Justice, Legitimacy and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 353-359.

l'autodétermination interne. L'exigence maximaliste doit sans doute davantage être retenue, mais seulement au sens suivant. En tant que détenteurs du droit à l'autodétermination interne, les peuples ont au moins cinq droits spécifiques : le droit à la représentation politique, le droit de participer à la conversation constitutionnelle, le droit au gouvernement autonome, le droit de se doter d'une constitution interne et le droit d'être reconnu constitutionnellement dans sa différence. Or, il n'est pas nécessaire d'exercer ces droits. Par exemple, le peuple acadien ne réclame aucun de ces cinq droits. Mais à l'inverse, un peuple peut réclamer les cinq droits. En ce sens, un manquement à l'égard de l'un ou l'autre de ces droits constitue, lorsqu'ils sont réclamés, une entrave importante à l'exercice du droit à l'autodétermination. Un peuple qui jouirait déjà de plusieurs modalités d'application du droit à l'autodétermination serait justifié de s'engager dans une démarche sécessionniste si un seul de ces droits lui était refusé.

On a vu que, selon José Woehrling, l'imposition de l'ordre constitutionnel de 1982 et le rejet de l'Accord du Lac Meech ne pouvaient servir de justification, parce que la négociation constitutionnelle s'est poursuivie par la suite. On pourrait alors croire que Woehrling soutient une interprétation minimaliste, mais il n'en est rien. Le Québec répond déjà à la plupart des critères d'autodétermination interne. Il dispose d'une représentation politique à la chambre des communes, au Sénat et à la Cour suprême. Il dispose d'un gouvernement autonome et jouit en ce sens d'une autonomie fiscale et politique supérieure à l'Écosse et à la Catalogne. Il participe en tant que membre de la fédération à toute conversation constitutionnelle et rien ne l'empêche de se doter d'une constitution interne. Il ne reste plus que la dernière modalité qui concerne la capacité pour l'État canadien de mettre en place des principes constitutionnels et institutionnels faits sur mesure pour reconnaître le Québec dans sa différence (ou spécificité). Or, c'est sur ce dernier point que le débat portait dans le texte de Woehrling. Puisque la discussion s'est poursuivie après l'échec de l'Accord du Lac Meech, on ne peut pas dire à première vue que le Québec soit dans l'impossibilité d'obtenir au sein de la fédération une reconnaissance de sa différence.

IV. La situation québécoise

J'en viens à un ensemble d'enjeux qu'il nous faut considérer et qui s'appliquent tout

particulièrement au cas du Québec. Je vais considérer trois arguments en faveur de la sécession qui trouvent inspiration dans la théorie d'Allen Buchanan. Ce dernier est souvent considéré comme un penseur conservateur qui penche en faveur de la stabilité et du maintien des États souverains actuels. Néanmoins, nous pouvons nous en inspirer pour réfléchir au cas québécois. Les trois arguments exploiteront de différentes façons la cinquième modalité d'application du droit à l'autodétermination interne. Nous avons vu que le droit à l'autodétermination interne se ramifie en cinq droits spécifiques. Or, le Québec jouit jusqu'à un certain point des quatre premiers types de droit. C'est donc sur le cinquième que doit s'appuyer la démonstration.

A. 1^{er} argument : Le refus de constitutionnaliser la spécificité québécoise

On peut choisir de lire dans les propositions qui sont les miennes concernant l'autodétermination interne un astucieux stratagème théorique pour justifier la sécession du Québec. Si le refus de constitutionnaliser une politique de la différence était une justification pour s'engager dans le processus d'une sécession unilatérale, il semblerait, en effet, que le Québec aurait alors toutes les raisons de faire sécession. L'État canadien a toujours fait la sourde oreille aux demandes constitutionnelles du Québec, qu'il s'agisse de la reconnaissance formelle du peuple québécois (ou de la société distincte), du statut particulier, du fédéralisme asymétrique, de la souveraineté culturelle ou du droit de retrait avec pleine compensation financière sans condition. On a ainsi tout lieu de croire que le Canada refuserait de constitutionnaliser un ensemble de règles faites sur mesure qui reconnaîtraient le Québec dans sa différence. L'argument selon lequel de telles fins de non recevoir manifestent la volonté par l'État fédéral de ne pas permettre l'exercice du droit à l'autodétermination constituerait à n'en pas douter un atout important dans l'arsenal argumentatif de ceux qui sont favorables à la sécession de la province de Québec.

Toutefois, même en imposant une condition maximaliste au respect de l'autodétermination, il y a un caractère controversé à l'affirmation selon laquelle le Québec est incapable de s'autodéterminer au sein de la fédération canadienne. Pour tirer une telle conclusion, il faudrait que d'autres arguments viennent à la rescousse des sécessionnistes.

Pour parvenir à faire cette démonstration, il faut en effet faire intervenir des faits nouveaux que nous n'avons pas encore explicités ou considérés. Il y a tout d'abord le statut de minorité de l'État québécois au sein de la fédération. Alors qu'en 1867, le Québec était l'une des quatre provinces fondatrices, depuis 1949 il ne représente plus qu'une province sur dix.

Un deuxième fait important doit également être rappelé. N'oublions pas que dans ce nouvel ordre constitutionnel, les peuples autochtones sont reconnus aux articles 25 et 35, alors que les minorités francophones hors Québec et anglophone du Québec voient leur droits protégés par les articles 16 à 23 et que les citoyens issus de l'immigration sont reconnus en vertu de l'article 27 sur le multiculturalisme. Nulle part trouve-t-on cependant une reconnaissance du peuple québécois et de ses droits collectifs. Ne serait-ce que pour parvenir à justifier la charte de la langue française, il faut se livrer à des contorsions juridiques en se servant de l'article 1 ou d'une interprétation contextualisée de l'article 23. Pourquoi la constitution canadienne ne peut-elle pas plus simplement être amendée pour que le peuple québécois soit reconnu ainsi que, par exemple, son droit collectif à se doter de la charte de la langue française?

Le caractère de carcan de l'ordre constitutionnel de 1982 constitue un troisième fait majeur à ne pas omettre de considérer. Il s'agit en l'occurrence essentiellement de la formule d'amendement contenue dans l'ordre constitutionnel de 1982 qui, comme on vient de le voir, s'avère en fait inapplicable²⁵. Autrement dit, à des facteurs d'isolement politique et de non reconnaissance constitutionnelle risquent de s'ajouter des facteurs d'incapacité juridique. Bien entendu, la Cour suprême a tenté de montrer que l'ordre constitutionnel de 1982 n'était pas un carcan juridique. Selon les juges, la preuve en est qu'il est possible de dériver à partir de quatre principes sous-jacents à l'ordre constitutionnel une procédure qui légaliserait la sécession d'une province. Le principe du fédéralisme et le principe démocratique pourraient permettre à une province ayant fait approuver, avec une question claire et une majorité claire, un référendum portant sur la souveraineté, d'enclencher un processus de négociation constitutionnelle avec le reste du Canada (par. 88). Les autres provinces et le

²⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 20, art. 38-49.

gouvernement fédéral seraient tenus de négocier les termes de la sécession. En ce sens, il peut sembler en effet que la constitution canadienne n'est pas un carcan. Toutefois, la Cour précise que le respect du principe démocratique est contraignant dans la mesure où, pour que le processus de sécession soit légal, il faut obtenir l'accord d'une double majorité, en l'occurrence, au Québec, mais aussi dans le reste du Canada²⁶. Si pour faire entrer le Québec dans l'ordre constitutionnel de 1982, la double majorité n'était pas nécessaire (le Québec n'ayant apparemment plus de droit de veto), il semble qu'elle soit nécessaire à toute tentative d'en sortir. Il semble en effet que le Canada hors Québec, lui, dispose d'un droit de veto. Ensuite, le respect du principe démocratique doit tenir compte « du fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada » (par. 151). Cela peut notamment sous-entendre qu'il faudrait respecter le droit qu'auraient certaines provinces de proposer à leur population respective dans le cadre d'un référendum les amendements constitutionnels faisant l'objet d'une négociation. Au moins deux provinces canadiennes se sont déjà engagées en ce sens (la Colombie-Britannique et l'Alberta). Il faut aussi compter sur le fait que certains exigeront associer les trois territoires à la négociation. D'autres exigeront un référendum pancanadien, comme pour l'Accord de Charlottetown. Enfin, le gouvernement canadien a aussi adopté la formule des « vetos régionaux » qui pourrait compliquer encore plus l'adoption d'une réforme impliquant l'accord de sept provinces représentant plus de 50% de la population. On peut difficilement imaginer un carcan plus rigide²⁷.

²⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 5, par. 93 :

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.

²⁷ José WOEHLING, *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec*, vol. 2, Commission sur l'avenir politique et

Quant à la formule d'amendement particulière, la Cour ne se prononce pas. Elle estime que la question est pour le moment non justiciable (par. 105). C'est ici que le propos de la Cour est quelque peu déconcertant. Les juges cherchent à démontrer que l'ordre constitutionnel de 1982 n'est pas un carcan. Toutefois, si la constitution a été perçue comme un carcan, c'est précisément d'abord et avant tout à cause de la formule d'amendement. Or, la Cour évacue la question en prétextant « la prudence requise en matière constitutionnelle ». Bref, on pousse la poussière sous le tapis tout en prétendant qu'il n'y a pas de poussière. Certes, la Cour pourrait exceptionnellement contourner la difficulté imposée par une formule d'amendement trop rigide en proposant que la sécession soit négociée entre l'État fédéral et l'État sécessionniste, en l'occurrence ici le Québec, et non en utilisant l'une ou l'autre procédure d'amendement, mais ce serait admettre que l'ordre constitutionnel de 1982, avec sa formule d'amendement, constitue bel et bien un carcan²⁸. Selon Woehrling,

constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau), 2002, p. 20-25.

²⁸ James Tully prétend que le recours aux quatre principes sous-jacents constitue pour la Cour suprême un moyen de contourner la procédure d'amendement labyrinthique de 1982. Voir James TULLY, « Introduction », dans Alain-G. GAGNON et James TULLY (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, aux pages 30-31. Voir aussi James TULLY, *The Unattained yet Attainable Democracy*, Montréal, Université McGill, 2000, p. 28, où l'auteur se permet de voir dans les articles 84 et 93 des références à la « négociation » qui impliqueraient, selon lui, la possibilité de ne pas recourir à la formule d'amendement. Son ultime argument est que lorsqu'on saisit le caractère dynamique de l'ordre constitutionnel, il ne faut pas se rapporter à la lettre même du texte, car les clauses formelles explicites relèvent du constitutionnalisme moderne alors que le nouveau constitutionnalisme nous permet de voir au-delà. Le problème auquel cet argument est confronté, dans le contexte d'une démarche devant conduire à un amendement constitutionnel, est qu'il nous faudrait saisir, au travers du texte de la loi, des clauses implicites qui non seulement donnent sens à la lettre, mais qui peuvent aussi aller complètement à l'encontre de la lettre. C'est à cette conséquence absurde que l'on aboutit quand la négociation d'un amendement dans l'esprit du nouveau constitutionnalisme peut

« si le Québec décidait de se séparer du Canada pour devenir souverain, il pourrait en théorie y parvenir en respectant la Constitution canadienne, à condition d'utiliser la procédure de modification contenue dans la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁹ ». En outre, toujours selon Woehrling, une majorité de constitutionnalistes est d'avis que c'est la procédure de l'unanimité qui serait nécessaire.

J'en conclus que ce premier argument s'appuyant sur la violation de l'autodétermination interne du peuple québécois est relativement solide. Non seulement le Québec s'est-il fait imposer un ordre constitutionnel qui faisait la sourde oreille à ses demandes traditionnelles et a dû ensuite faire face au rejet d'un accord visant à réparer les pots cassés, mais il se retrouve en situation de minorité au sein d'une fédération gouvernée par une formule d'amendement rigide qui transforme l'ordre constitutionnel en un carcan.

La situation du Québec dans le contexte des péripéties survenues entre 1982 et 1990 ressemble à la situation de la Catalogne entre 2006, au moment où fut adopté le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, et 2010, au moment où le Tribunal constitutionnel décida que certains aspects du nouveau statut étaient anti-constitutionnels. Dans la préface à l'édition espagnole de son premier livre sur la sécession, Allen Buchanan estime que le peuple catalan a dans le contexte présent des justifications pour procéder à une sécession unilatérale³⁰. Le refus répété de consentir

négliger la formule explicite d'amendement. Quoi qu'il en soit, cela démontre que la constitution de 1982, par sa formule d'amendement, est bel et bien un carcan.

²⁹ J. WOEHRLING, préc., note 27, p. 9.

³⁰ Allen BUCHANAN, *Secesión : Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelone, Ariel, 2013. Le même point de vue a été exprimé dans une entrevue que Buchanan a accordée sur le sujet : « The strongest argument that would justify the right to the unilateral secession of Catalonia would be Spain's consistent refusal to concede adequate autonomy » : Josep CASULLERAS NUALART, « Allen Buchanan : "Catalonia should ask the UN to mediate if Spain shows disdain for the referendum" », *Collectiu Emma*, 2 juillet 2013, en ligne : www.collectiuemma.cat/article/1658/recommended-allen-buchanan-catalonia-should-ask-the-un-to-mediate-if-spain-shows-disdain-f (consulté le 15 octobre 2016).

une autonomie adéquate apparaît désormais à Buchanan comme une raison justifiant la sécession. C'est un progrès immense si l'on compare cette position avec celle qu'il défendit dans son ouvrage de 2004. Les seuls arguments acceptables étaient alors à ses yeux la violation des droits de la personne, l'annexion du territoire et la violation d'ententes déjà existantes d'autonomie intra-étatique. Buchanan n'a jamais accepté l'idée que les peuples étaient les détenteurs uniques de certains droits collectifs et que, parmi ceux-ci, le droit à l'autodétermination interne pouvait compter comme un droit primaire. Il n'a donc jamais accepté l'idée que la violation du droit primaire à l'autodétermination interne constituait une justification pour la sécession³¹. C'est la raison pour laquelle il est plutôt étonnant de le voir maintenant défendre cette position.

Pourquoi devrions-nous tirer une conclusion différente dans le cas du Québec? La première raison est que le Québec jouit déjà d'une plus grande autonomie. Il est alors difficile de voir en quoi l'autonomie politique et fiscale qui est la sienne pourrait être « inadéquate ». Je reviendrai sur ce point lorsqu'il sera question d'examiner le troisième argument. Si l'on met de côté pour le moment la question de l'inadéquation, la situation québécoise est, en effet, semblable à la situation catalane sauf que, suite aux échecs répétés de réformer la constitution canadienne, le peuple québécois a répondu pour une deuxième fois par la négative en 1995 à une question référendaire portant sur la sécession du Québec. On pourrait alors soutenir que cela complète un autre cycle et que, pour en amorcer un de plus, le Québec doit revenir à la charge avec un amendement constitutionnel en proposant une réforme qui tient compte de ses demandes traditionnelles. Il peut d'autant plus le faire que la Cour suprême lui a à cet égard servi de guide. Nous savons maintenant que si le peuple québécois appuyait lors d'un référendum un projet de réforme, le gouvernement du Québec aurait le droit, en vertu des principes de la démocratie et du fédéralisme, de soumettre cette réforme au reste du Canada, et le Canada aurait alors l'obligation de négocier cette réforme. C'est après tout le refus *répété* de consentir à garantir une autonomie adéquate qui justifie la sécession. On peut sans doute dire que depuis près

³¹ C'est la critique fondamentale que j'ai formulée à l'encontre de sa théorie. Voir Michel SEYMOUR, « Secession as a Remedial Right », (2007) 50 *Inquiry* 395.

d'un demi-siècle, plusieurs tentatives de réforme constitutionnelle se sont avérées infructueuses (1971, 1982, 1990, 1992), mais la même chose peut être dite au sujet des tentatives répétées de faire sécession (les élections référendaires de 1970 et 1973, de même que les référendums de 1980 et 1995). Tout en reconnaissant que la bonne marche à suivre est de s'engager dans un nouveau processus de négociation constitutionnelle, puisqu'une démarche sécessionniste doit être engagée sur le fond du refus répété d'accorder une autonomie adéquate, il n'en demeure pas moins que le refus de constitutionnaliser les demandes traditionnelles du Québec, combiné au statut de minorité du Québec dans la fédération, à l'absence de reconnaissance constitutionnelle et à la rigidité de la formule de modification constitutionnelle, donne une base argumentative solide aux sécessionnistes. C'était vrai après l'échec de l'Accord du Lac Meech et ce serait vrai après l'échec éventuel d'une autre tentative de réforme.

B. Deuxième argument : une minorité permanente sur des enjeux essentiels?

Bien entendu, les dix provinces forment elles-mêmes un ensemble hétéroclite de sociétés distinctes. Toutefois, dans les moments cruciaux de l'histoire, les provinces se sont rassemblées et ont isolé le Québec. Pour ne s'en tenir qu'à l'histoire récente, notons que ce fut le cas à la Conférence de Victoria de 1971 qui traitait de la formule d'amendement. Le Québec dû faire cavalier seul. La formule proposée fut certes rejetée, mais c'est parce que, à l'époque, on reconnaissait encore la convention constitutionnelle en vertu de laquelle le Québec disposerait d'un droit de veto sur toute réforme constitutionnelle.

Pour prendre un autre exemple, le rapatriement de la constitution en 1982 fut réalisé sous la forme d'une entente entre les neuf autres provinces et le Gouvernement fédéral qui isola le Québec. Cette fois-ci la Cour suprême nia l'existence même de la convention constitutionnelle. Troisième exemple, la Déclaration de Calgary de 1997, signée par les neuf autres États fédérés, fut l'occasion d'affirmer le principe de l'égalité de statut de toutes les provinces. Cela bafouait l'idée du statut juridique particulier. Enfin, dernier exemple, l'entente-cadre sur l'union sociale de 1999 offrait encore une fois le spectacle de neuf provinces rassemblées autour d'un projet auquel le Québec ne souscrivait pas. Il s'agissait en l'occurrence de l'adoption d'une version

diluée du droit de retrait avec compensation financière. Ce type d'ententes excluant le Québec risque à nouveau de se produire dans le contexte de la création d'une commission des valeurs mobilières pancanadienne. En bref, le Québec est souvent dans une situation d'isolement surtout lorsque les enjeux deviennent fondamentaux, car ils rassemblent alors les autres membres de la fédération en dépit des différences qui les caractérisent.

Est-ce que la situation de minorité permanente du Québec au sein de la fédération sur des enjeux essentiels justifie le recours à la sécession? Buchanan s'est demandé si cet argument ne pouvait pas être une quatrième justification pour la sécession³². La difficulté à laquelle fait face cet argument concerne le problème de statuer sur ce qu'est un enjeu essentiel. Il est selon lui pour ainsi dire impossible de déterminer quels sont les enjeux qui sont essentiels et lesquels ne le sont pas. Il faut dire cependant qu'au Canada, la formule d'amendement comporte différentes modalités d'application qui ont été introduites en tenant compte de l'importance des enjeux. Plus une réforme affecte un grand nombre de provinces, plus elle est susceptible de requérir l'accord d'un grand nombre d'entre elles. Ainsi, si certaines modifications constitutionnelles ne requièrent qu'une entente bilatérale entre la province concernée et le gouvernement fédéral, d'autres modifications doivent s'appuyer sur l'accord de sept provinces représentant plus de 50% de la population. Il y a enfin aussi des modifications qui commandent l'unanimité. On peut estimer qu'une réclamation est plus importante lorsqu'elle affecte un plus grand nombre de provinces. On dispose ainsi d'un outil permettant de mesurer le caractère essentiel des enjeux, ce qui répond à l'inquiétude de Buchanan. On est donc en mesure de prétendre que si un peuple minoritaire se trouve dans une situation de minorité permanente sur des enjeux essentiels, il peut avoir raison de faire sécession. La proposition de réforme que nous avons évoquée, à savoir celle supposant notamment la reconnaissance formelle du peuple québécois, le statut particulier accordé à la province de Québec, le régime de fédéralisme asymétrique et le droit de retrait avec compensation financière sans condition, en est une qui doit sans doute requérir l'accord unanime des provinces. Le risque d'isolement permanent du Québec est alors bel et bien réel.

³² Voir A. BUCHANAN, préc., note 24, p. 360-363.

C. Troisième argument : le Canada et la décentralisation des pouvoirs

L'argument qui revient le plus souvent lorsqu'il est question de la démarche sécessionniste québécoise serait que le Québec demande plus de pouvoirs alors qu'Ottawa le refuse. Or, cet argument ne sera pas très facile à défendre parce que le Canada est déjà l'une des fédérations les plus décentralisées au monde. Rappelons l'argument de Woehrling à cet égard :

le peuple québécois exerce le droit de disposer de lui-même sur le plan interne, dans la mesure où il a le contrôle d'un État fédéré et de son appareil politique et jouit par conséquent d'une autonomie interne importante, et il paraît difficile d'affirmer que l'échec de l'Accord du lac Meech équivaut à une négation du droit des Québécois à l'autodétermination interne³³.

Il a déjà été noté que le Québec jouit d'une autonomie politique et fiscale bien supérieure à l'Écosse et à la Catalogne. Supposons donc que la communauté internationale soit disposée à reconnaître le caractère fondamental du droit des peuples à l'autodétermination interne, qu'elle accepte de traiter la violation de ce droit comme une justification pour la sécession, qu'elle souscrive à une conception non restrictive concernant les modalités de son application et qu'elle impose une contrainte maximaliste sur le respect de ce droit, il serait quand même difficile de justifier aux yeux de la communauté internationale une démarche sécessionniste comme celle du Québec et la raison est que le Québec fonctionne au sein d'une fédération déjà très décentralisée. Il apparaît dans ce contexte difficile de prétendre qu'il manque beaucoup de pouvoirs à l'État québécois lui permettant de développer une personnalité distincte au sein de la fédération et que la seule solution possible est de recourir à la sécession. Il y a bien ça et là des pouvoirs dont le Québec pourrait profiter – on songe, par exemple, à l'assurance-emploi et à la pleine maîtrise d'œuvre en matière de culture –, mais, pour l'essentiel, les enjeux soulevés par ces questions ne sont que des irritants.

Que répondre à cette objection? Elle se pose dans le cas du Québec, mais aussi, plus généralement, pour tout État fédéré ou quasi fédéré qui représente une communauté

³³ J. WOEHRLING, préc., note 27, p. 12.

nationale distincte, qui est représentée au sein de l'État central, qui dispose d'un gouvernement autonome et de canaux de délibération constitutionnelle toujours en fonction ou, à tout le moins, susceptibles de pouvoir fonctionner. Comment peut-on prétendre dans ce cas que l'État a violé le droit à l'autodétermination interne de ce peuple?

Une clarification essentielle s'impose pour bien comprendre la nature de l'impasse dans laquelle se trouve le Québec. Il faut comprendre que les demandes historiques du Québec visaient moins à accorder plus de pouvoirs qu'à préserver ou restaurer les pouvoirs prévus à l'ordre constitutionnel de 1867. Reconnaître le peuple québécois, ce serait renouer avec l'idée du pacte entre des peuples et donc avec l'idée que le Canada s'appuie sur des peuples fondateurs (Canadien, Québécois et Autochtones). Accorder un statut particulier à la province de Québec, ce serait ne pas perdre de vue le fait que la province de Québec est la seule qui soit composée d'une majorité francophone. Le fédéralisme asymétrique est intimement lié à l'idée que la décentralisation dont le Québec a pu profiter doit être préservée, que le reste Canada choisisse lui-même de rester décentralisé ou qu'il s'engage sur la voie d'une centralisation accrue. La limitation au prétendu « pouvoir fédéral de dépenser », de même que la demande de pouvoir se retirer des programmes fédéraux avec une pleine compensation financière et sans condition, constitue une illustration de plus que les enjeux pour le Québec sont d'abord et avant tout de préserver des acquis anciens et d'assurer le maintien de la décentralisation pour cette province.

Vu sous cet angle, la question se retourne contre l'État fédéral. Au lieu de se demander si et comment le Québec peut justifier une décentralisation encore plus grande, la question se pose de savoir si l'État fédéral a de plus en plus eu tendance à épouser une orientation centralisatrice qui met à mal la décentralisation ancienne. Or, les tendances canadiennes à la centralisation sont très nombreuses et sont de plusieurs ordres.

1. Une centralisation politique

On peut parler tout d'abord d'une centralisation progressive des pouvoirs politiques. Depuis une centaine d'années, le gouvernement fédéral a fait usage de ce qu'il

appelle le « pouvoir fédéral de dépenser » dans les domaines de compétence provinciale exclusive. Il s'agit d'une situation quelque peu paradoxale, parce que selon cette conception, il faudrait accepter au nom d'un principe non constitutionnalisé, la violation de principes constitutionnalisés. En effet, on ne trouvera nulle part dans la constitution de 1867 une indication à l'effet que l'État fédéral disposerait d'un tel pouvoir, mais on trouve explicitement formulés, les domaines de compétence provinciale exclusive. Accepter ce pouvoir fédéral de dépenser, c'est accepter qu'un principe non écrit puisse aller à l'encontre de principes écrits.

Pendant la première moitié du XX^e siècle, les tentatives de l'État fédéral de s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale exclusive ont été la plupart du temps des échecs. Les débats constitutionnels étaient sous la responsabilité de Londres qui tranchait régulièrement en faveur des provinces contre le gouvernement central. Mais dans la deuxième moitié du siècle, les débats constitutionnels ont été pris en charge par la Cour suprême du Canada qui a tranché le plus souvent en faveur de l'État central contre les provinces³⁴.

Au prétendu pouvoir fédéral de dépenser, s'est ajouté la théorie du double aspect selon laquelle les matières de compétence provinciale exclusive, de compétence fédérale exclusive et a fortiori de compétence partagée ont toutes un double aspect, fédéral et provincial, qui doit être pris en compte. Les deux niveaux de gouvernement peuvent avoir des prétentions à l'égard de tous les pouvoirs, y compris de ceux qui, dans la constitution, sont censés n'appartenir qu'à un seul niveau de gouvernement. Il est illusoire de penser que des parois parfaitement étanches puissent être préservées entre les compétences relevant des provinces et les compétences relevant de l'État fédéral.

Pris conjointement, le prétendu pouvoir fédéral de dépenser et la théorie du double aspect ont favorisé l'envahissement des compétences provinciales par le gouvernement fédéral à telle enseigne que, selon Jacques Léonard, le gouvernement

³⁴ Eugénie BROUILLET, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Éditions du Septentrion, 2005.

fédéral dépense plus dans les domaines de compétence provinciale exclusive que dans ses propres champs de compétence³⁵.

2. Une centralisation fiscale

Pendant la deuxième guerre mondiale, l'État fédéral a décidé d'occuper un plus grand champ d'imposition fiscale. Lorsque la guerre fut terminée, il ne s'en est pas retiré. Ce qui devait être provisoire est alors devenu un état de fait permanent. Très tôt au Québec, on s'est alors plaint de ce qui allait beaucoup plus tard être décrit comme une situation de déséquilibre fiscal³⁶. Les ressources fiscales de l'État fédéral excèdent largement les ressources requises par le seul exercice de ses compétences exclusives ou partagées. À l'inverse, les ressources fiscales des provinces sont de plus en plus inférieures à celles qui seraient exigées étant donné les coûts croissants des secteurs de la santé et de l'éducation qui relèvent de sa seule juridiction. Tel est le déséquilibre fiscal. Une commission a alors été créée au Québec pour en mesurer l'ampleur et proposer des solutions³⁷.

Lorsque la situation économique est difficile, le problème se dissipe quelque peu parce que le Gouvernement fédéral se trouve alors lui-même dans une situation déficitaire, mais le problème réapparaît lorsque la situation économique s'améliore. Cette plus grande marge de revenu sur le plan fiscal permet ensuite à l'État fédéral de s'immiscer plus facilement dans les compétences provinciales. L'État canadien le fait

³⁵ « Ottawa dépense de manière illégitime, selon le Bloc », *Le Devoir*, 16 mars 2004, en ligne : www.ledevoir.com/politique/canada/49945/ottawa-depense-de-maniere-illegitime-selon-le-bloc (consulté le 15 octobre 2016).

³⁶ Denis MONIÈRE, « Déséquilibre fiscal – Des débats qui durent depuis 50 ans », *Le Devoir*, 4 octobre 2006, en ligne : www.ledevoir.com/politique/canada/119736/desequilibre-fiscal-des-debats-qui-durent-depuis-50-ans (consulté le 15 octobre 2016).

³⁷ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, 2002, en ligne : www.groupes.finances.gouv.qc.ca/desequilibrefiscal/fr/pdf/rapport_fr.pdf (consulté le 15 octobre 2016).

non pas en augmentant les transferts aux provinces, mais bien en dépensant directement auprès des contribuables. Nulle part trouve-t-on une meilleure illustration récente de cette situation que dans le secteur de l'éducation supérieure. Plusieurs se sont plaints de voir l'État fédéral réduire sensiblement ses transferts aux provinces en 1995 pour parvenir à équilibrer son propre budget. Or, une fois l'équilibre budgétaire rétabli, l'État fédéral n'a pas restauré les transferts aux provinces et a choisi plutôt d'investir directement auprès des personnes, notamment auprès des étudiants (bourses du millénaire), des professeurs (chaires du Canada) et des centres (Fondation canadienne pour l'innovation).

On constate certes une évolution normale et stable du pourcentage des dépenses d'éducation postsecondaire financées par le gouvernement fédéral. Avant 1995-1996, le financement fédéral était de 25%. Il a diminué à 20% en 1997-1998, mais a remonté graduellement pour atteindre 25% en 2001 et dépasser les 25% depuis 2003. Toutefois, dans son budget de 2006, le ministre des finances de l'époque, M. Jim Flaherty écrit : « Alors que la part totale de l'aide fédérale est demeurée relativement constante au fil du temps (environ 25% des dépenses globales réalisées par les établissements d'enseignement post-secondaire), la combinaison des instruments fédéraux a changé. Aujourd'hui, une plus grande proportion de l'aide est fournie par des mesures directes plutôt que par des transferts aux provinces³⁸ ». Voilà où conduit le déséquilibre fiscal : il sert d'instrument pour une plus grande main mise de l'État central dans les pouvoirs exclusifs des provinces.

3. Une centralisation économique

Par un ensemble de politiques diverses, l'État fédéral a contribué à ce que le centre économique du Canada ne soit plus Montréal, mais bien la région de Toronto. Au moins sept faits peuvent être retenus.

1.- La politique nationale de l'énergie, adoptée pendant les années 70 par le gouvernement fédéral, a créé une frontière le long de l'Outaouais, nommée la « ligne Borden », qui bloquait le marché canadien aux industries pétrochimiques de l'est de

³⁸ Jim FLAHERTY, *Focusing on Priorities. Budget Plan 2006*, Ottawa, Ministère des finances, 2006, p. 36.

Montréal. Elle a aussi imposé à l'échelle canadienne des prix supérieurs aux prix internationaux pour financer l'industrie pétrolière naissante dans le sud de l'Ontario et dans l'Ouest canadien. Le Québec a bien obtenu en échange des compensations financières transitoires, mais il s'agissait d'un marché de dupe, car l'effet net de la politique nationale de l'énergie a été de tuer l'industrie pétrochimique québécoise. Il y avait sans doute des motifs rationnels pour envisager le développement de la pétrochimie dans l'Ouest canadien, mais il était problématique d'autoriser un tel développement, dommageable aux intérêts québécois, sans l'accompagner de mesures analogues au Québec même.

2.- Ensuite, grâce au Pacte de l'automobile, la région de Toronto est devenue en une trentaine d'années le moteur principal de l'économie canadienne. Il est vrai qu'il y avait une tendance naturelle de l'économie à se déplacer vers l'ouest. Il faut aussi reconnaître que la proximité des approvisionnements de charbon a aidé au développement d'une industrie automobile dans cette région, mais le gouvernement fédéral a joué un rôle actif dans le développement de ce pôle économique, et il n'a pas, en contrepartie, instauré un pôle équivalent dans la région de Montréal pour empêcher un déséquilibre économique.

3.- L'ouverture de la voie maritime vers les Grands Lacs, qui visait à assurer le développement économique de Toronto, a eu pour effet de ralentir et d'affaiblir le développement du commerce maritime dans le port de Montréal. Encore une fois, pendant que de telles mesures étaient adoptées, aucune mesure concrète similaire n'a été mise en oeuvre pour empêcher la décroissance économique de Montréal.

4.- Toutes ces mesures ont ensuite entraîné une agglomération des entreprises dans la région de Toronto. Cela a contribué à la création d'un lobby économique à proximité des pouvoirs décisionnels. Le gouvernement fédéral a trop souvent cédé aux pressions exercées par ce puissant lobby. Celui-ci a notamment voulu empêcher que se constituent des centres bancaires internationaux dans les régions de Vancouver et de Montréal et a cherché à contrer l'implantation de l'agence spatiale canadienne à St-Hubert.

5.- Il aura fallu attendre de longues années avant que le gouvernement fédéral impose des décrets garantissant une protection de vingt ans sur les brevets pharmaceutiques. Ce retard a permis aux industries génériques de l'Ontario de se développer et de rivaliser, de manière que l'on peut qualifier de déloyale, avec l'industrie pharmaceutique québécoise.

6.- La région de Toronto, et plus tard celle d'Ottawa (notamment avec la zone industrielle de Kanata), ont bénéficié plus que les autres régions des achats de biens et services et des investissements en recherche et développement effectués par le gouvernement fédéral. Dans l'un et l'autre cas, le Québec n'a pas eu la part qui lui revenait. En particulier, il n'a obtenu que 18% des investissements canadiens en recherche et développement, alors qu'il représente 25% de la population canadienne. Stéphane Dion soutient que l'on ne doit pas prendre en compte les dépenses et investissements en recherche et développement effectués dans la Capitale « nationale » parce que « cette concentration des dépenses de science et technologie dans la Capitale nationale est le fait de tous les pays³⁹ ». Cet argument repose sur une donnée qui fait justement problème : la centralisation du pouvoir à Ottawa. Dans le cadre d'un État multinational, les investissements en recherche et développement de l'État fédéral ne devraient pas être centralisés au niveau du pouvoir central. La même remarque vaut concernant la politique d'achat de biens et services.

7.- À tout cela s'est ajouté comme par un effet domino un ensemble d'autres transformations qui ont contribué à centraliser l'économie dans la région de Toronto. On songe à l'aéroport Pearson devenu plaque tournante de la circulation aérienne au pays. La Bourse de Toronto a par la suite avalé très facilement la bourse de Montréal. On voit maintenant poindre à l'horizon la création d'une commission des valeurs mobilières pancanadiennes.

Bien entendu, l'État canadien a aussi contribué au financement des industries de pointe québécoises, qu'il s'agisse de l'aérospatiale, des industries pharmaceutiques ou des entreprises de multimédia, mais ces investissements sont sans commune

³⁹ Stéphane DION, « Les avantages du Québec fédéré », (1995) 1 *Choix, série Québec-Canada* 14.

mesure avec les aides accordées à l'Ontario.

Depuis cette époque, l'État fédéral a aussi investi abondamment dans la production de pétrole issu des sables bitumineux d'Alberta. La tendance à la centralisation s'est alors déplacée encore plus à l'Ouest. Au lieu de centraliser l'économie dans la région de Toronto ou dans la région de l'Alberta, il faudrait favoriser une économie diversifiée et fortement décentralisée. Le déséquilibre économique causé par la centralisation de l'économie n'est jamais à l'avantage du Québec.

4. Une centralisation monétaire

La Banque du Canada a aussi été amenée à préconiser une politique de taux d'intérêt élevés en partie pour ralentir la surchauffe économique dans la région de Toronto et ce, même si cette politique allait à l'encontre des intérêts des autres régions du pays, qui ne vivaient pas une telle surchauffe. Pendant quelque temps, le développement pétrolier de l'Alberta a artificiellement fait croître la valeur du dollar, ce qui a nui aux économies exportatrices de l'Est, visant bien sûr cette fois-ci aussi l'Ontario, mais encore une fois le Québec.

Pour qu'une politique monétaire soit juste et équitable, il faut favoriser dans la mesure du possible un développement égal. Un État central ne peut sans doute pas traiter également toutes les régions dont il a la responsabilité. Il y a des inégalités de fait qui résultent de différents facteurs comme l'absence de ressources diversifiées, la faible densité de la population ou une position géographique périphérique. On peut comprendre alors que le seul recours de l'État central soit de mettre en oeuvre divers programmes pour garantir une redistribution juste et équitable des ressources par le biais de la péréquation, des transferts fédéraux ou de l'assurance-emploi. Mais qu'arrive-t-il lorsque l'État central est un État multinational? Ne doit-il pas tenir compte aussi du principe de l'égalité entre les peuples?

Le Québec compte huit millions d'habitants, et est donc très peuplé même si c'est beaucoup moins que l'Ontario, qui en compte onze millions. Le Québec est situé en plein centre du Canada, et est traversé par l'axe maritime le plus important au pays. Il est caractérisé par des ressources diversifiées. Il est aussi le foyer de l'un des peuples fondateurs du pays. Cela aurait dû entraîner une responsabilité particulière de la part

de l'État fédéral. Mais le Québec a constamment été une région défavorisée par la politique économique centralisatrice de l'État fédéral et s'est depuis longtemps retrouvé parmi les provinces du pays bénéficiaires de la péréquation.

La péréquation est une mesure de compensation résultant d'un développement effectué dans une région différente de la province concernée. C'est une mesure qui est en soi juste, mais le problème apparaît lorsque le développement concentré dans une région entraîne une hausse des taux d'intérêt ou de la valeur de la monnaie et que ces hausses nuisent aux économies des autres régions du pays.

5. La centralisation constitutionnelle

L'ordre constitutionnel imposé au Québec en 1982 est le résultat du rapatriement de la constitution qui jusqu'à cette époque était sous la gouverne de la Couronne britannique, à Westminster. On a beaucoup insisté sur le fait que le nouvel ordre constitutionnel brimait le Québec en matière de langue et d'éducation, puisqu'il imposait la clause Canada en vertu de laquelle les anglophones hors Québec pourraient envoyer leurs enfants dans des écoles anglaises du Québec. Toutefois, le coup de force constitutionnel ne faisait pas que cela. Il faisait la sourde oreille aux revendications historiques du Québec, il imposait une formule d'amendement très contraignante et faisait même disparaître le peuple québécois de l'écran radar canadien.

Bref, les cinq formes de centralisation (politique, fiscale, économique, monétaire et constitutionnelle) contribuent lentement mais sûrement à conduire le Canada sur la voie de la centralisation. Le Canada se positionne d'une façon qui est de plus en plus prononcée à distance des arrangements constitutionnels initiaux et de la décentralisation de l'époque. Tout cela se déploie lentement, par gestes successifs, environ une fois tous les cinq ans. À chaque étape, il est impossible de tirer des conclusions dramatiques, mais sur une période de cent ans, le portrait d'ensemble est saisissant. On peut là aussi invoquer un autre argument de Buchanan. C'est celui selon lequel il pourrait être dit que l'État canadien viole de plus en plus systématiquement les ententes déjà existantes d'autonomie intra-étatique qui le liaient à l'État québécois.

Conclusion

Dans ce texte, j'ai tout d'abord voulu enrichir la notion d'autodétermination interne et produire une définition non restrictive qui suppose au moins cinq modalités d'application qui induisent cinq droits spécifiques. J'ai trouvé une certaine confirmation de ces idées à la lecture des contributions de José Woehrling. J'ai ensuite voulu répondre à certaines objections. J'ai défendu l'idée que la communauté internationale accepte déjà le principe fondamental du droit collectif des peuples à l'autodétermination interne et accepte même, bien que ce soit dans une moindre mesure, l'idée selon laquelle la violation de l'autodétermination interne est une justification pour la sécession. J'ai fait valoir ensuite que, dans le contexte de la mondialisation de l'économie et de la démocratisation des États, la communauté internationale pourrait un jour être encline à vouloir codifier de façon plus précise le droit de sécession. Elle pourrait notamment adopter le concept enrichi d'autodétermination interne que je propose. Si c'est une vision utopique des choses, il s'agit d'une utopie réaliste, au sens de Rawls. Je me suis enfin penché sur le cas du Québec et j'ai examiné trois arguments en faveur de la sécession. Il est tout d'abord apparu que l'imposition d'un ordre constitutionnel et le refus de remédier à la situation par l'Accord du Lac Meech doivent être replacés dans un contexte plus large qui est celui d'un Québec ayant un statut minoritaire au sein de la fédération, d'un Québec non reconnu constitutionnellement et d'un carcan découlant de la formule d'amendement à laquelle se sont ajoutés depuis d'autres verrous. Cet ensemble de faits fournit en principe un premier argument semblable à celui que Buchanan accepte maintenant pour le cas de la Catalogne. Le deuxième argument s'applique à la situation d'une nation minoritaire permanente lorsque les enjeux concernent des questions essentielles. Buchanan ne retient pas cet argument, mais c'est seulement parce qu'il estime difficile d'établir le caractère essentiel des mesures concernées. Or, la formule d'amendement nous fournit un tel critère. Enfin, le lent processus de centralisation du Canada sur les plans politique, fiscal, économique, monétaire et constitutionnel nous donne des raisons de conclure que le Canada viole de plus en plus les ententes déjà existantes d'autonomie intraétatique prévues dans l'ordre constitutionnel de 1867. Il s'agit encore une fois d'un argument inspiré par la théorie de Buchanan.

Ainsi, avec l'aide du critère enrichi d'autodétermination interne que je propose, il apparaît possible de justifier des démarches sécessionnistes qui à première vue ne semblent pas légitimes. La communauté internationale n'est certes pas encore parvenue à de tels constats, mais ce n'est pas une raison pour les balayer du revers de la main au nom d'une vision figée et quelque peu sclérosée du droit international, car à défaut d'être admis, ils peuvent inspirer des démarches sécessionnistes désormais devenues légitimes. Comme l'écrit José Woehrling :

Une analyse concrète des règles juridiques internes et internationales qui conditionnent le changement de statut constitutionnel du Québec exige que l'on tienne compte, non seulement de la légalité des différentes attitudes susceptibles d'être adoptées par les autorités québécoises et canadiennes, mais également de leur légitimité, puisque celle-ci aura une influence déterminante sur la création des rapports de force et, par conséquent, sur l'efficacité et le succès des positions en présence⁴⁰.

L'histoire en marche n'attend pas le Droit. Pour ne pas se décrocher de la réalité, le Droit doit accepter d'être en constante évolution, y compris concernant le droit de sécession.

⁴⁰ J. WOEHRLING, préc., note 27, p. 1.