

**Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet,  
Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat**

**L'intégrité territoriale du Québec  
dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté**

**Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par les auteurs**

Nous soussignés, Thomas M. Franck, Becker Professor, School of Law, Director, Center for International Studies, New York University, Rosalyn Higgins, Q.C., Professor, London School of Economics, membre du Comité des Droits de l'homme, Alain Pellet, Professeur agrégé de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre et à l'Institut d'Études politiques de Paris, membre de la Commission du droit international des Nations Unies, Malcolm N. Shaw, Professor, Faculty of Law, University of Leicester, et Christian Tomuschat, Professeur, Institut für Volkerrecht, Université de Bonn, Président de la Commission du droit international des Nations Unies, consultés par la Commission des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté sur diverses questions juridiques relatives à l'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, avons émis l'avis suivant :

## **I. Introduction**

### **A. Présentation de l'étude**

#### **a) Les questions posées et leur portée**

1.1 Par des lettres rédigées en termes identiques en date du 4 mars 1992, M. François GEOFFRION, Secrétaire des Commissions sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, constituées par la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Loi 150)<sup>1</sup> adoptée le 20 juin 1991 par l'Assemblée nationale du Québec, a posé les questions suivantes aux cinq signataires de la présente étude :

1. *Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient-elles les frontières actuelles, qui comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, ou celles de la province de Québec au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867?*

2. *Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le droit international ferait-il prévaloir le principe de l'intégrité territoriale (ou *uti possidetis*) sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, plus particulièrement :*

*a) les revendications des autochtones du Québec qui invoquent le droit à l'autodétermination des peuples au sens du droit international;*

*b) les revendications de la minorité anglophone, notamment en ce qui concerne les régions du Québec où cette minorité est concentrée;*

*c) les revendications des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, quelle que soit l'origine ethnique de ces personnes?<sup>1bis</sup>.*

1.2 Ces questions sont posées dans une perspective exclusivement juridique et c'est sur le seul terrain du droit que cette étude entend se situer. Elle ne reflète en aucune manière les préférences politiques que pourraient avoir les auteurs dont, du reste, aucun n'a jamais été impliqué dans les affaires du Canada ou du Québec; (l'un d'eux, le Professeur Malcolm SHAW a toutefois déjà été consulté par la Commission sur des problèmes qui ne sont pas directement liés à l'objet de la présente étude).

---

1. L.Q., 1991, c-34.

1.<sup>bis</sup> Le texte de cette lettre est reproduit en annexe I à la présente étude.

1.3 On ne saurait cependant se dissimuler que les considérations proprement juridiques ne constituent qu'un aspect des problèmes en cause, dont, comme le montrent les débats qu'ils ont suscités jusqu'à présent (v. *infra*, B), la charge émotionnelle est très grande. Le droit ne peut être que l'un des éléments de réponse à des questions dont les incidences politiques, sociales et humaines ne peuvent être négligées. Légalité n'est pas forcément légitimité.

1.4 Au plan strictement juridique, la réponse aux questions posées n'implique pas qu'une position soit prise sur la configuration exacte du territoire actuel du Québec et le tracé de ses limites externes<sup>2</sup>. Les signataires n'ignorent pas que certaines portions de ces limites font l'objet de contestations, notamment en ce qui concerne celle avec le Labrador, le partage éventuel du Golfe du Saint-Laurent et plus généralement, des espaces marins adjacents au Québec<sup>3</sup>. Mais il n'est pas utile de revenir sur ces problèmes aux fins de la présente étude : quelles que soient les limites actuelles, juridiquement correctes, la question se pose de la même manière; il s'agit de savoir si, au regard du droit international, le Québec est en droit de les conserver en cas d'accession à l'indépendance ou si la survenance de celle-ci entraînerait - ou pourrait entraîner - *ipso facto* des modifications à ce tracé.

1.5 En revanche, il convient de noter que, si cette éventualité se produisait, le différend changerait de nature - de purement interne, il deviendrait international et devrait être réglé conformément aux règles du droit des gens par des moyens pacifiques.

#### b) La rédaction de l'étude

1.6 La présente étude a été rédigée par le Professeur Alain Pellet, en étroite coopération avec les quatre autres signataires.

1.7 Lors d'une réunion qui s'est tenue à Paris le 15 mars 1992, MM. François Geoffrion, Secrétaire de la Commission, et André Binette, Coordonnateur de la Recherche en droit, ont fourni des informations complémentaires aux auteurs qui ont pu procéder à un premier échange de vues sur la manière d'aborder les questions posées.

1.8 À la suite de ces discussions, les Professeurs Thomas Franck, Rosalyn Higgins, Malcolm Shaw et Christian Tomuschat ont adressé à Alain Pellet des notes faisant le point sur divers aspects du problème et des documents complémentaires. Sur cette base, le rédacteur de la

---

2. Sur les problèmes généraux de délimitation du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 6 vols., 1971; Henri BRUN, «L'évolution du territoire du Québec», *Le territoire du Québec - six études juridiques*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1974, pp. 9-31; ou l'exposé de M. Henri DORION devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 17 oct. 1991, pp. 147-158.

3. Sur le problème des espaces marins, v. cependant *infra* n° 2.36.

présente étude a préparé un «Plan possible pour la consultation» et un questionnaire auxquels ceux-ci ont réagi.

1.9 La préparation de l'étude a été facilitée par une abondante documentation réunie par le Secrétariat de la Commission et envoyée à tous les auteurs<sup>4</sup>.

1.10 Un premier projet a été rédigé par Alain Pellet et soumis aux critiques des quatre autres signataires, puis corrigé et complété en fonction des réactions de ceux-ci.

## B. Les données du débat

1.11 Il semble que la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté n'ait pris conscience des menaces possibles pesant sur l'intégrité territoriale du Québec que relativement récemment. Il est vrai que, bien que le débat ait été lancé il y a une quinzaine d'années<sup>5</sup>, il n'a retrouvé son acuité qu'après l'adoption de la Loi 150<sup>6</sup>.

1.12 Fondée sur des considérations souvent plus émotives que rationnelles, la polémique a mêlé des arguments juridiques (ou présentés comme tels) avec d'autres n'ayant avec le droit qu'un lointain rapport. Le débat s'en est trouvé obscurci.

1.13 Au point de vue strictement juridique, les confusions les plus fréquemment commises concernent :

- la place respective du droit interne canadien et du droit international,
- la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, assimilé au seul droit à l'indépendance, et
- la notion de souveraineté territoriale, mal distinguée du droit de propriété.

---

4. La liste de ces documents est reproduite en annexe III.

5. V. note (2) *supra* et, par exemples, Jacques BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 1976, 800 p., not. pp. 478-521, ou William F. SHAW and Lionel ALBERT, *Partition : The Price of Quebec's Independence*, Thornhill Publishing, Montréal, 1980, 204 p.

6. V. not. David J. BERCUSON and Barry COOPER, *Deconfederation - Canada without Quebec*, Key PORTER, Toronto, 1991, 180 p., ou David L. VARTY, *Who Gets Ungava*, Varty and Co. Printers, Vancouver, 1991, 104 p.

#### 1.14 *i/* Droit international / droit interne

Au delà des querelles doctrinales<sup>7</sup>, il est clair que droit international et droit interne ont des fonctions distinctes. Comme l'a relevé la Cour permanente de Justice internationale, à laquelle a fait écho, récemment, la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie<sup>8</sup>,

*[A]u regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits...<sup>9</sup>*

Il en résulte que les mêmes situations peuvent être régies à la fois par des normes internationales et par des règles internes qui ne coïncident pas forcément et qu'il est très important de savoir sur quel terrain on entend se placer : - un raisonnement fondé en droit constitutionnel canadien peut ne pas l'être au regard du droit des gens, et inversement.

1.15 Au demeurant, ces règles se superposent fréquemment et, à l'intérieur d'un État, une situation unique peut parfaitement être régie à la fois par des règles internes et internationales. Par exemple, le droit international contemporain impose des normes minimales de protection des minorités (v. *infra* III B.a), qu'il appartient aux États de mettre en oeuvre et, le cas échéant, de compléter dans leur ordre juridique national. Cette protection est internationalement garantie quel que soit l'État en cause et l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté n'entraînerait à cet égard aucun changement dans les règles applicables aux minorités alors même que la «consistance» de celles-ci s'en trouverait considérablement affectée : minoritaires au Canada, les francophones se trouveraient majoritaires dans un Québec indépendant qui deviendrait le destinataire direct du droit international et devrait le respecter à l'égard de sa minorité anglophone.

#### 1.16 *ii/* Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes / droit à l'indépendance

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - «droit à l'autodétermination» selon la terminologie la plus fréquente, calquée sur l'expression anglaise correspondante (*self-determination*) - a été et demeure au coeur des polémiques. Selon les partisans de l'accession à la souveraineté, il constitue le fondement du droit qu'aurait le peuple québécois à constituer un État distinct, tandis que, poursuivant le raisonnement, nombre de leurs adversaires et les porte-parole de la plupart des peuples autochtones, font valoir que «if Quebec can opt out of

---

7. Qui opposent les tenants du «monisme» juridique aux défenseurs des thèses «dualistes».

8. Avis no 1 du 29 novembre 1991, *R.G.D.I.P.* 1992, p. 264.

9. Arrêt du 25 mai 1926, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, série A, n° 7, p. 9.

Canada, then obviously sections of Quebec that preferred to remain part of Canada could opt out of Quebec»<sup>10</sup>.

1.17 D'un côté comme de l'autre, l'analyse repose sur le postulat, que nous croyons erroné, selon lequel le droit à l'autodétermination - équivaut à, ou, en tout cas, implique, le droit à l'indépendance. S'il n'est pas douteux que la faculté d'exercer un choix est au coeur du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'en résulte nullement que l'accession à la souveraineté constitue, dans tous les cas, l'un des éléments de ce choix. À vrai dire, comme cela sera établi ci-après (III A), le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue un principe très général, «à géométrie variable», dont les conséquences, sont toujours et partout le droit pour la communauté concernée de participer à son avenir mais qui ne suffit à fonder le droit d'un peuple à accéder à l'indépendance au détriment de l'État auquel il est rattaché que dans des situations coloniales.

### 1.18 *iii/ Souveraineté territoriale /propriété*

Si on laisse de côté quelques rares situations très particulières, qui sont sans pertinence en l'espèce, l'ensemble des terres émergées du monde sont partagées entre des États, qui y exercent leur «souveraineté territoriale», expression plus commode qu'exacte, désignant l'ensemble des compétences que l'État est habilité à exercer sur son territoire en vertu du droit international<sup>11</sup>.

1.19 En règle générale, cette «souveraineté territoriale» est caractérisée par la «plénitude» et l'«exclusivité» en ce sens qu'elle

*joue à la manière d'une présomption. Elle doit fléchir devant toutes les obligations internationales, qu'elle qu'en soit la source, mais elle ne fléchit que devant elles*<sup>12</sup>.

Le problème se complique quelque peu dans un État fédéral du fait que, concrètement, les compétences (de réglementation ou d'exécution) à l'égard du territoire sont partagées entre le Gouvernement fédéral d'une part et les autorités fédérées d'autre part. Ainsi, au Canada, l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 réserve au Parlement fédéral le droit de légiférer

---

10. William F. SHAW and Lionel ALBERT, *op.cit.* n.3, p. 29. Dans le même sens, v. par exemples les présentations de Daniel TURP (*Journal des Débats*, 9 oct. 1991, pp. 136-137), Gordon ROBERTSON (22 janv. 1992, pp. 448 et 491) ou de la Nation algonquine (4 fév. 1992, pp. 703 ou 705), de l'Assemblée des Premières Nations (11 fév. 1992, p. 813) ou du Grand Conseil des Cris du Québec (25 fév. 1992, pp. 1026 ou 1031) devant la Commission.

11. cf. NGUYEN QUOC Dinh, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 1987, p. 415.

12. Sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* (Espagne c. France, 16 novembre 1957, R.S.A., XII, p. 301).

dans un certain nombre de domaines, notamment en matière d'amarques, de bouées et de phares (al. 9), de pêcheries (al. 12) ou de passages d'eau (al. 13); matières dont l'incidence territoriale est évidente, tandis que, en vertu des articles 92 et suivants, les législatures provinciales ont compétence exclusive par exemple en ce qui concerne les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique (art. 92A) ou l'agriculture (art. 95). Pour ce qui est des peuples autochtones, l'alinéa 24 de l'article 91 réserve à la compétence fédérale la législation sur «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» mais, depuis lors, les provinces - et en particulier le Québec, du fait des Conventions de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois - ont acquis certains droits en ce domaine. Toutefois, au regard du droit international, tout cela n'importe guère : le partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées est un problème de pur droit interne (v. *supra* n° 1.14) qui peut être réglé librement par la fédération. Seul l'État fédéral est tenu de respecter les obligations internationales pouvant limiter ses compétences territoriales et il est seul responsable en cas de violation<sup>13</sup>.

1.20 Au nombre des compétences de l'État sur son territoire, figure le droit de déterminer le régime de la propriété des terres. Il ne s'agit là que d'une conséquence de la souveraineté territoriale, qui peut et doit être dissociée de la question de la compétence législative ou réglementaire : une terre peut être la propriété de la province et relever de la compétence fédérale ou, inversement, être possédée par la Fédération et être soumise à une réglementation provinciale; *a fortiori*, un particulier ou une bande indienne peut être propriétaire d'un bien immeuble sans que cela ait la moindre incidence sur le régime juridique applicable ni sur l'appartenance de ce bien au territoire de l'État ou de la province. Au surplus, comme on l'a déjà rappelé devant la Commission, le régime juridique de la propriété relève du droit civil alors que la répartition du territoire entre les provinces est l'affaire du droit constitutionnel : «il ne s'agit pas ici de terres ou de propriétés, mais de territoires et de souveraineté»<sup>14</sup>. Pour déterminer l'appartenance de telle ou telle portion de territoire au Québec, on ne saurait dès lors se fonder sur les règles du droit privé; seules les normes constitutionnelles sont pertinentes.

---

13. V. l'article 7 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des États (1<sup>ère</sup> partie) (*Ann. C.D.I.*, 1980, vol. II, 2<sup>ème</sup> partie, p. 30). Le Canada a, du reste, refusé de ratifier certaines conventions internationales relevant des domaines de compétence des provinces afin de ne pas encourir de responsabilité internationale en cas de non-application (cf. l'arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé en date du 22 janvier 1937, *A.G. Ontario v. A.G. Canada*, [1937] A.C. 326).

14. cf. la présentation d'Henri BRUN devant la Commission (*Journal des débats*, 26 nov. 1991, p. 264), v. aussi son opinion écrite, *Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*, p. 7.

1.21 En bref,

- la propriété des terres est un problème entièrement distinct de celui de la consistance du territoire provincial;
- le premier relève du droit civil, le second du droit constitutionnel;
- l'appartenance de telle portion du territoire canadien à telle ou telle province est indifférente au regard du droit international, qui n'y voit qu'un «simple fait»;
- comme le sont également l'éventuelle modification de cette appartenance (aussi longtemps du moins que le Québec demeure partie intégrante du Canada)
- ou la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales à l'égard de ce territoire;
- dès lors que le Québec demeure une entité fédérée, le droit international ne connaît que la souveraineté territoriale du Canada avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

C. Plan de l'étude

1.22 À s'en tenir au libellé des questions posées (v. *supra* n° 1.1), celles-ci se situent «en aval» de l'accession à l'indépendance. Cet événement est postulé et il s'agit de déterminer comment jouera le droit international après sa survenance.

1.23 Il nous semble cependant qu'à privilégier la lettre de ces questions, on en dénaturerait l'esprit. Il est clair en effet qu'après l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, l'intégrité territoriale du nouvel État sera garantie par le droit international comme l'est aujourd'hui celle du Canada (v. *infra* II.B). Mais le véritable problème est de savoir si le Québec est en droit d'accéder à l'indépendance dans le cadre des limites qui sont aujourd'hui les siennes en tant que province du Canada ou si, changeant de nature et devenant frontières internationales, elles peuvent (ou doivent) être modifiées à cette occasion.

1.24 En réalité, il apparaît qu'aucun principe de droit international n'impose une modification des limites territoriales existantes (même si rien, non plus, ne l'interdit) et que cette considération fondamentale n'est contredite par aucune des circonstances propres à l'espèce, qu'il s'agisse du contexte historique dans lequel le Québec a, progressivement, acquis sa configuration actuelle (II) ou de la présence, sur son territoire, de groupes minoritaires dont le droit international protège les droits, mais auxquels il ne garantit nullement la possibilité d'accéder à la souveraineté (III).

## II. L'intégrité territoriale du Québec

2.1 L'intégrité territoriale du Québec est garantie avant l'indépendance par les règles constitutionnelles canadiennes (A) et, après l'accession éventuelle à la souveraineté, par les principes du droit international public et, notamment, ceux de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières et les règles applicables en matière de succession d'États (B). Dans une perspective strictement juridique, l'accession à l'indépendance étant un fait instantané, il ne saurait y avoir de situation intermédiaire dans laquelle des règles différentes seraient applicables; au surplus, des précédents récents établissent que le principe de l'*uti possidetis juris* est transposable au cas de l'espèce (C).

### A. Avant l'indépendance

2.2 Comme cela est indiqué (*supra* n° 1.22), les questions posées postulent l'accession du Québec à la souveraineté<sup>15</sup> et il peut paraître vain de s'interroger sur la situation prévalant avant l'indépendance. Le problème ne peut, cependant, être négligé : si, d'ici à la date de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, les limites de la province sont modifiées, la réponse à la première question serait inévitablement que les frontières du Québec souverain ne seraient pas ses limites actuelles (sans qu'elles doivent, pour autant, être inévitablement celles qui étaient les siennes au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867).

2.3 Le droit international ne protège pas les limites actuelles du Québec dont le tracé résulte d'actes juridiques internes qui, quelle que soit leur nature (constitutionnelle ou législative) n'ont pas d'effets juridiques dans l'ordre international. Comme l'a rappelé récemment la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie<sup>16</sup>, au regard de celui-ci, «La forme de l'organisation politique interne et les dispositions constitutionnelles constituent de simples faits»<sup>17</sup>.

Ceci est une conséquence du «principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international» et dont il résulte notamment «la liberté qu'un État a de choisir son

---

15. «La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance» (Sentence arbitrale de Max HUBER, affaire de l'*Ile de Palmas*, C.P.A., 4 avril 1928, R.S.A. II, p. 838). Les deux termes sont utilisés ici comme synonymes.

16. Composée des Présidents des juridictions constitutionnelles allemande, belge, espagnole, française et italienne et présidée par l'ancien Ministre français de la Justice, M. Robert BADINTER, cette Commission a été établie par le Conseil des Ministres des Communautés européennes le 27 août 1991. Elle a rendu à ce jour sept avis consultatifs.

17. Avis n° 1, *préc.* n. (8).

système politique, social, économique et culturel»<sup>18</sup>. À son tour, ce principe a pour effet l'indifférence du droit international à l'égard de l'organisation politique interne de l'État<sup>19</sup>, qui peut dès lors choisir la forme unitaire ou fédérale et *a fortiori*, déterminer librement ses circonscriptions territoriales internes et leurs limites.

En l'absence d'engagements internationaux particuliers qui, en l'occurrence, n'existent pas à notre connaissance, les limites territoriales d'une entité fédérée ne sont pas, en tant que telles, garanties par le droit international. Et, quand bien même, les francophones constituent, au sein de l'ensemble canadien, une minorité au sens du droit international (v. *infra* n° 3.17), il n'en résulte pas d'obligations de nature strictement territoriale à la charge du Canada.

2.4 Le problème se pose en termes entièrement différents dans la perspective du droit constitutionnel canadien.

Celui-ci, en effet, protège le Québec contre toute modification de ses limites actuelles qui ne peut lui être imposée ni par la Fédération ni par ses propres minorités.

a) *La protection constitutionnelle des «frontières» provinciales*

2.5 Aux termes de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

*Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des Communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :*

a) *aux changements du tracé des frontières interprovinciales;*

Dès lors, il est clair qu'aucun changement du tracé des «frontières» séparant le Québec des autres provinces canadiennes ne peut lui être imposé contre la volonté de son Assemblée nationale.

Cette garantie est cependant doublement limitée : d'une part elle ne s'applique qu'aux frontières établies par un texte de nature constitutionnelle (puisque l'article précité vise expressément «les dispositions de la Constitution du Canada») et, d'autre part, elle ne porte que sur les «frontières interprovinciales» ce qui paraît exclure les limites entre les provinces et les territoires, si bien qu'à s'en tenir à la lettre de l'article 43, le Québec pourrait se voir amputer au profit des territoires fédéraux (ou, au contraire, accru à leur détriment!... puisque l'article 42, paragraphe 1, inclut «le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires» dans la

---

18. C.I.J., arrêt du 27 juin 1986, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Rec. 1986, p. 133.

19. Cf. C.I.J., avis consultatif du 16 octobre 1975, *Sahara occidental*, Rec. 1975, pp. 43-44.

procédure de révision prévue à l'article 38, paragraphe 1, qui n'exige que la majorité des deux tiers des assemblées législatives des provinces représentant la moitié au moins de la population canadienne totale, et exclut le droit de désaccord prévu au paragraphe 3 de l'article 38).

2.6 Cette double limitation est cependant dépourvue de portée pratique.

En effet, la *Loi constitutionnelle de 1982* n'abroge ni expressément, ni implicitement<sup>20</sup>, celle de 1871 dont l'article 3 dispose :

*The Parliament of Canada may from time to time, with the consent of the Legislature of any Province of the said Dominion, increase, diminish, or otherwise alter the limits of such Province, upon such terms and conditions as may be agreed to by the said Legislature, and may, with the like consent, make provision respecting the effect and operation of any such increase or diminution or alteration of territory in relation to any Province affected thereby.*

En conséquence, l'intégrité territoriale du Québec est garantie - sauf accord contraire de sa législature - par la Constitution du Canada<sup>21</sup> et cette garantie s'étend tant aux limites interprovinciales *stricto sensu* qu'à celles séparant le Québec des territoires. À l'inverse, et pour les mêmes raisons, le Québec ne saurait exiger unilatéralement le rattachement de tout ou partie des territoires<sup>22</sup>.

De même, s'il est vrai que les cessions de certains territoires par la Fédération en 1898 et 1912 (et l'amputation corrélative de 1898) résultent de simples lois fédérales<sup>23</sup>, ce caractère est sans incidence sur la garantie (pour tous les territoires intéressés) dont les tracés qui en sont résultés

---

20. Cf. José WOEHLING, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, document de travail n° 2, pp. 58-59.

21. Il a été écrit, non sans quelque raison, que, «de toutes les constitutions fédératives, celle du Canada est la plus éparse et la plus confuse qui soit» (J. BROSSARD, *op. cit.*, n. (5), p. 250), V. aussi le témoignage de M. Jacques-Yvan MORIN devant la Commission qui a évoqué un «fouillis de textes dispersés» (*Journal des débats*, 17 déc. 1991, p. 441).

22. *Contra* : Henri BRUN, *Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*, présentation écrite à la Commission, 23 nov. 1991, p. 12.

23. Loi de 1898 concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province du Québec et loi de 1912 concernant l'agrandissement de la frontière du Québec par l'annexion de l'Ungava. Il convient cependant de remarquer que, parallèlement, le Québec a, par des lois provinciales, accepté la cession (v. références in H. BRUN, *op. cit.*, n. (2), p. 20, notes 15 et 16).

bénéficient<sup>24</sup> : celle-ci se trouve «constitutionnalisée» par les dispositions pertinentes respectives des lois constitutionnelles de 1871 et de 1982.

2.7 Bien entendu, la Constitution canadienne, comme tout instrument juridique, n'est pas immuable. Toutefois, en dehors de l'hypothèse d'une mutation révolutionnaire, elle ne saurait être révisée qu'aux conditions qui y sont prévues.

Celles-ci sont très claires en ce qui concerne la révision de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* puisqu'aux termes de l'alinéa e) de l'article 41, la modification de la partie V relative à la «procédure de modifications de la Constitution du Canada» doit être «autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des Communes et de l'assemblée législative de chaque province»<sup>25</sup>. Cette disposition donne donc au Québec l'assurance que ses limites avec les autres provinces ne pourront être modifiées contre son gré par le biais d'une révision de la Constitution, et il en irait de même en ce qui concerne le rattachement au Québec de territoires ne faisant pas partie d'autres provinces (par la combinaison des articles 41.e) et 42.e) de la *Loi constitutionnelle de 1982*).

Théoriquement, il pourrait en aller différemment s'agissant d'éventuelles altérations territoriales non visées par la *Loi constitutionnelle de 1982* et notamment pour celles qui pourraient être faites sur le fondement de l'article 3 de la loi de 1871 (v. *supra* n° 2.06). L'hypothèse paraît cependant tellement abstraite et contraire à l'esprit des dispositions constitutionnelles en vigueur qu'il paraît difficile de l'envisager sérieusement

#### b) La portée des garanties constitutionnelles «territoriales» données aux minorités

2.8 Indépendamment de toute considération liée à l'application du droit international (v. *infra* III), la Constitution canadienne garantit aux groupes minoritaires une protection étendue.

En ce qui concerne les minorités linguistiques, cette protection est, d'une manière tellement évidente, dépourvue de toute implication territoriale qu'il paraît inutile de s'y arrêter. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les droits des peuples autochtones.

---

24. *Contra* : D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 28.

25. Souligné par nous.

2.09 Aux termes de l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée par la proclamation de 1983 :

*Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés*

- *ancestraux, issus de traités ou autres - des peuples autochtones du Canada, notamment :*

a) *aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;*

b) *aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.*

De même, en vertu de l'article 35,

*(1) Les droits existants - ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.*

*(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.*

*(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.*

Certains des droits reconnus aux peuples autochtones par ces dispositions sont clairement de nature territoriale.

Il convient cependant de les analyser en tenant compte de l'alinéa 24 de l'article 91 de la Constitution de 1867 qui réserve à «l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada», «Les Indiens et les terres réservées aux Indiens.»

2.10 Il n'entre ni dans notre mandat, ni dans notre compétence, d'analyser dans le détail la signification exacte de ces dispositions constitutionnelles, qui ont suscité des controverses doctrinales abondantes et souvent fort subtiles<sup>26</sup>. Il semble cependant que la simple coexistence

---

26. V. not. : Henri BRUN, «Les droits des Indiens sur le territoire du Québec», *op. cit.*, n. (2), pp. 33-95, not. pp. 58-85; K. M. LYSYK, «The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian», *Can. Bar Rev.* 1967, pp. 513 et s.; Brian SLATTERY, «Understanding Aboriginal Rights», *ibid*, 1987, pp. 727-783, not. pp. 772 et s.; ou Maurice TORRELLI, «Les Indiens du Canada et le droit des traités dans la jurisprudence canadienne», *A.F.D.I.* 1974, pp. 227-245.

de ces dispositions établit que les droits territoriaux des autochtones<sup>27</sup> ne sont, en aucune manière, des droits «souverains», conclusion qui, du reste, ne serait guère compatible avec les termes de la Proclamation royale de 1763, qui constitue la première reconnaissance juridique du «titre indien» et par laquelle les terres appartenant aux autochtones sont placées sous la «souveraineté», la «protection» et l'«autorité» de la Couronne britannique, ni avec la jurisprudence dominante au Canada selon laquelle «The ultimate title is in the Crown in the right of the Dominion»<sup>28</sup>.

2.11 Il reste que l'on peut se demander si «les terres réservées aux Indiens» ne constituent pas des sortes d'«enclaves fédérales» au sein du Québec, qui devraient être réputées étrangères au territoire de la province.

Tel n'est pas le cas : l'article 91 de la Constitution de 1867 relève de la problématique générale du partage des compétences entre l'État fédéral et les provinces mais n'a aucune incidence sur la consistance du territoire de celles-ci qui fait d'ailleurs l'objet d'autres dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique<sup>29</sup>. Comme on l'a remarqué, «une jurisprudence abondante a reconnu que [les] réserves appartiennent à titre public à la Couronne du chef de la province et non pas à la Couronne du fait de l'État fédéral»<sup>30</sup>.

2.12 Un problème particulier se pose eu égard aux territoires cédés par la Fédération au Québec en 1912. En effet, en vertu de l'article 2.c. de la loi sur l'extension des frontières du Québec de 1912,

*La province du Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits de la même manière, que le Gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et les dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant.*

---

27. Pour les fins de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le terme «indiens» inclut les Inuit. V. par exs.: C. CHARTRIER, «Indian»: An Analysis of the Terms as Used in Section 91 (24) of the British North American Act, 1867», *Sask. L. Rev.*, 1978-1979, pp. 37 et s., ou P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2<sup>nd</sup> ed., 1985, pp. 552-553.

28. Cour suprême du Canada, affaire *Saint Catherine's Milling*, 1887, 13 S.C.R. 577, p. 612.

29. V. not. le titre II.

30. J. BROSSARD, *op. cit.*, n.(5), p. 507.

La cession apparaît de ce fait comme conditionnelle<sup>31</sup> : elle est faite, à charge pour le Québec de reconnaître les droits des autochtones et d'en obtenir la remise.

Il est loin d'être certain que le non-respect de cette condition eût entraîné l'invalidité de la cession : il eût, beaucoup plus probablement, dû entraîner la mise en cause de la responsabilité du Québec. Quoiqu'il en soit, le problème ne se pose plus dans ces termes à la suite de l'adoption de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en date du 12 septembre 1975 et des lois fédérale et québécoise l'approuvant<sup>32</sup>. En effet, aux termes de l'article 2.5 de la Convention, le Canada et le Québec,

*acceptent de recommander que la législation fédérale et provinciale approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide abroge les paragraphes c), d) et e) de l'article 2 de la loi fédérale de l'extension des frontières du Québec, 1912, et les mêmes paragraphes de l'article 2 de la CÉDULE de la loi provinciale des frontières du Québec, 1912.*

Les lois fédérale et provinciale, respectivement en date du 14 juillet 1977 (article 7) et de 1976 (article 3) se conforment à cette «recommandation»<sup>32bis</sup>. Dès lors, quelle qu'ait pu être sa portée initiale, la condition posée en 1912 n'a plus d'existence juridique et les territoires cédés alors font, sans restrictions, partie intégrante du territoire du Québec.

2.13 Par ailleurs, aux termes de l'article 2.1 de la Convention de la Baie-James,

*les Cris de la Baie-James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.*

---

31. La présente section traite exclusivement de la condition expresse mentionnée dans l'article 2.c de la loi de 1912. Le problème de la prétendue condition implicite tenant au lien entre la cession et la participation à la Fédération est examinée *infra* n° 2.34.

32. V. aussi la Convention du Nord-Est québécois du 31 janvier 1978 qui, quoique rédigée différemment, appelle la même analyse juridique. Aux fins de la présente étude, on se borne à raisonner sur la convention de la Baie-James.

32.<sup>bis</sup> Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada, S.C., 1977, c-32 et Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q., 1977, C-67.

Cette clause résout, s'agissant de territoires considérables, le problème de la nature des droits traditionnels des peuples autochtones sur les terres (v. *supra* n° 2.36) : en l'occurrence ils y ont renoncé au profit du Québec (et du Canada) qui ont accepté cette cession chacun en ce qui le concerne.

Cette renonciation s'est faite «en considération des droits et avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie-James et aux Inuit du Québec» (art. 2.1). Mais, si certains de ces droits nouveaux ont un caractère territorial, leur nature, malgré la relative complexité de leur articulation est sans ambiguïté :

- les Cris et les Inuit ont la pleine propriété des terres de la catégorie I;
- ils bénéficient de droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage sur les terres de la catégorie II et
- de certains droits privilégiés mais non exclusifs sur celles de la catégorie III.

Pour étendus qu'ils soient, ces droits s'analysent, au maximum, comme des droits de propriété (catégorie I) ou d'usage (catégories II et III). Et il n'est pas indifférent de constater que, même en ce qui concerne les terres relevant de la catégorie I, le Québec conserve le droit de les utiliser «à des fins publiques», la propriété des droits miniers et souterrains (même si les populations autochtones doivent consentir aux exploitations minières) et «certains pouvoirs d'expropriation»<sup>33</sup>.

2.14 L'étude sommaire des dispositions constitutionnelles canadiennes permet de considérer que

*i/* le territoire du Québec est constitué par l'intégralité des terres comprises dans les limites administratives (et les frontières internationales) de la province,

*ii/* y compris celles sur lesquelles les peuples autochtones ont des droits,

*iii/* et celles qui lui ont été cédées par l'État fédéral en 1912,

*iv/* les règles constitutionnelles en vigueur garantissent que les limites des territoires ainsi définis ne peuvent être modifiées sans le consentement de l'Assemblée nationale du Québec,

---

33. V. le discours de M. John CIACCIA, représentant spécial du Premier Ministre du Québec pour les négociations sur la Baie-James à la Commission spéciale sur les richesses naturelles et les terres et forêts de l'Assemblée nationale du Québec le 5 nov. 1975 in *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et Conventions supplémentaires*, Les publications du Québec, édition 1991, pp. XV -XVII.

v/ dont le concours est également indispensable à la révision des dispositions pertinentes de la Constitution elle-même.

L'intégrité territoriale du Québec est donc fermement garantie par les principes constitutionnels en vigueur et le tracé actuel des limites de la province ne peut être modifié contre le gré de sa législature avant son accession éventuelle à la souveraineté.

## *B. Après l'indépendance*

2.15 Dans l'hypothèse où le Québec accèderait à l'indépendance, son intégrité territoriale ne serait pas moins bien protégée. Mais cette protection changerait de nature; au lieu d'être garantie par les règles du droit constitutionnel, elle le serait par celles du droit international; leur respect serait assuré non plus par les mécanismes internes et, notamment par la Cour suprême, mais par ceux, plus aléatoires, existant dans l'ordre international.

Les principes fondamentaux de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières assureraient au Québec indépendant le maintien de ses frontières, sans que cette mutation puisse remettre en cause, au moins négativement (v. *infra* n° 2.36), du seul fait qu'elle se produirait, la situation actuelle.

### *a) Les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières*

2.16 Il est peu de principes qui soient aussi fermement établis dans le droit international contemporain que celui de l'intégrité territoriale des États. Bien qu'il soit ancien et lié, à vrai dire, à la notion même d'État, il a fait l'objet durant les cinquante dernières années de réaffirmations solennelles et particulièrement fermes.

L'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies en fait l'un des principes de l'Organisation, lié à celui de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies<sup>34</sup> l'énonce dans les mêmes termes et y voit en outre l'un des éléments du principe de l'égalité souveraine.

De même, les organisations régionales ont toutes rappelé l'importance fondamentale qui s'attache au respect de l'intégrité territoriale, dont le principe est fréquemment rappelé dans leur charte constitutive elle-même. Ainsi, l'article 12 de la Charte de l'Organisation des États américains précise que «... Même avant d'être reconnu, l'État a le droit de défendre son intégrité et son indépendance...», et le «respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État...»

---

34. Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 24 octobre 1970.

constitue l'un des sept «principes» énoncés par la Charte de l'Unité africaine<sup>35</sup>.

L'Acte final d'Helsinki adopté le 1<sup>er</sup> août 1975 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe insiste davantage encore et distingue le principe de l'inviolabilité des frontières de celui de l'intégrité territoriale des États :

### *III. Inviolabilité des frontières*

*Les États participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les États d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.*

*En conséquence, ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre État participant.*

### *IV. Intégrité territoriale des États*

*Les États participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres États participants.*

*En conséquence, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout État participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force.*

*De même, les États participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale.*

Ces engagements sont réitérés dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990.

2.17 De son côté, la jurisprudence consacre le principe et, à maintes reprises, la Cour mondiale a insisté sur «la permanence et la stabilité de la frontière terrestre»<sup>36</sup>.

---

35. V. également le deuxième des dix principes adoptés par la Conférence afro-asiatique de Bandoung le 24 avril 1955.

36. C.I.J., arrêt du 24 février 1982, *Plateau continental Tunisie / Libye*, Rec. 1982, p. 66; v. aussi, par exs., C.P.J.I., avis consultatif du 6 déc. 1923, *Jaworzina*, série B, n° 8, p. 23; C.I.J., arrêt du 15 juin 1962, *Temple de Preah Vihear*, Rec. 1962, p. 34 ou arrêt du 19 déc. 1978, *Plateau continental de la mer Égée*, Rec. 1978, p. 36.

C'est que, comme l'a rappelé le Tribunal arbitral constitué dans l'affaire du Canal Beagle qui opposait l'Argentine au Chili, «[A] limit, a boundary across which the jurisdictions of the respective bordering states may not pass, implies definitiveness and permanence»<sup>37</sup>.

2.18 Le principe de la stabilité des frontières est tellement fermement ancré dans le droit international contemporain qu'il emporte des conséquences particulières jusque dans le domaine du droit des traités.

Ainsi, l'article 62, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, exclut qu'un changement fondamental de circonstances puisse

*être invoqué pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer :*

a) *s'il s'agit d'un traité établissant une frontière*<sup>38</sup>.

De même, l'article 11 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités dispose qu'

*une succession d'États ne porte pas atteinte en tant que telle :*

a) *à une frontière établie par un traité; ni*

b) *aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.*

Dans les deux cas, le Canada a voté en faveur de ces dispositions lors de leur adoption<sup>39</sup>.

2.19 L'application de ces principes, dont nul ne conteste qu'ils relèvent du droit international général, serait de grande portée en la présente espèce. Il en résulte en effet que, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, ses frontières seraient garanties contre toute remise en cause de la part du Canada aussi bien que de tout autre État.

---

37. Sentence du 22 avril 1977, *I.L.R.*, vol. 52, p. 131.

38. Sur la genèse de cette disposition v. not. les positions exprimées à la C.D.I. par Sir Humphrey WALDOCK, rapporteur spécial (*Ann. C.D.I.*, 1963, vol. 2, p. 35 et 1966, vol. 2, pp. 44-45) Manfred LACHS (*Ibid.* 1963, vol. 1, p. 140) ou Roberto AGO (*ibid.* p. 134 et 1966, vol. 1, pp. 75-97 et vol. 2, pp. 39-44).

39. V. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 2<sup>ème</sup> session, *Documents officiels*, 22<sup>ème</sup> session plénière, 13 mai 1969, p. 129 et *Rapport* de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, 1972, A/Conf. 80/15, annexe 11, p. 21 et A/Conf. 80/31.

Au demeurant, il ne faut pas se méprendre sur la portée exacte de ce principe. Il n'implique nullement qu'une fois acquises les frontières soient immuables : elles peuvent être modifiées; mais elles ne peuvent l'être que par voie d'accord entre les États intéressés. La fusion des «deux Allemagne» constitue un exemple récent et éclatant de ce phénomène : bien que les principes de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières fussent affirmés avec une force particulière dans l'Acte final d'Helsinki et dans les engagements subséquents de la C.S.C.E. (v. *supra* n° 2.16), nul n'a mis en doute la validité de la réunification allemande, souhaitée par le peuple allemand et décidée par les deux États. De même, «le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord», a constitué l'une des conditions de la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique par les douze pays de la Communauté européenne<sup>40</sup> et cette formule exclut toute modification des frontières par la force mais non leur révision éventuelle par voie d'accord.

Dès lors, si rien n'impose au futur Québec éventuellement indépendant d'accepter de possibles modifications du tracé de ses frontières, aucun principe de droit international ne l'interdit et il lui serait parfaitement loisible d'entamer avec le Canada des négociations en vue de réviser les frontières existantes ou de déterminer un régime spécial des zones frontalières.

#### b) *L'incidence des règles de la succession d'États*

2.20 Quelles que puissent être les circonstances dans lesquelles le Québec accèderait à la souveraineté, son indépendance donnerait, *ipso facto*, lieu à l'application des règles relatives à la succession d'États que l'article 2 de chacune des deux Conventions de Vienne relatives à la succession d'États définit comme

«la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire»<sup>41</sup>.

2.21 Malgré l'appellation, admise par tous, de «succession d'États», c'est le principe de souveraineté qui doit commander le régime de la «succession», donc l'idée de *rupture*. L'État successeur n'est pas le continuateur de l'État prédécesseur : chacun d'entre eux a sa personnalité juridique internationale propre. L'État successeur exerce désormais la plénitude des

---

40. Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique adoptées par une Réunion ministérielle extraordinaire des douze le 16 décembre 1991.

41. Convention sur la succession d'États en matière de traités, 23 août 1978, article 2, paragraphe 1.b et Convention sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, article 2, paragraphe 1.a. Bien qu'aucune de ces Conventions ne soit entrée en vigueur, cette définition est communément admise (cf. l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie, précité n. (8), p. 265).

compétences sur le territoire en tant qu'État souverain et indépendant. Il n'est pas lié, dans l'exercice de ses compétences, par des décisions antérieures<sup>42</sup>.

Il convient, en particulier, de se garder de toute analogie trompeuse avec les règles du droit privé (v. *supra* n° 1.18 et s.). Comme l'a écrit l'actuel Président de la Cour internationale de Justice, sir Robert Jennings,

*What we are dealing here is not mere changes in the occupation of territory but changes in the right to territorial sovereignty. Therefore the persistent analogy with the beneficial enjoyment of land in private law, as important as it is in the shaping of international law, is also misleading unless this vital difference is kept constantly in mind*<sup>43</sup>.

Au demeurant, ne serait-ce que pour d'évidentes raisons pratiques, la rupture avec l'ordre juridique préexistant ne peut être absolue. Non seulement l'État nouveau peut assurer une certaine continuité mais, dans certains cas, il peut y être tenu. Comme l'a écrit le rapporteur spécial de la Commission du droit international des Nations Unies sur la succession d'États dans les matières autres que les traités, M. M. Bedjaoui,

*la compétence de l'État successeur n'est évidemment pas discrétionnaire». Il importe que, dans son action, il ne se départisse à aucun moment des règles de conduite qui régissent tout État. Car, avant d'être un État successeur, il est un État, c'est-à-dire un sujet ayant à côté de ses droits, des obligations internationales dont la violation engagerait sa responsabilité internationale*<sup>44</sup>.

Une fois posé le principe de la rupture, corollaire nécessaire de la souveraineté, le véritable problème consiste donc à déterminer à quelles obligations le nouvel État reste néanmoins tenu. La question est extrêmement difficile et demeure controversée, les solutions proposées par les deux Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, la seconde surtout, étant contestées par de nombreux États. Il n'est du reste pas nécessaire de passer en revue, aux fins de la présente étude, tous les problèmes pendants, il suffit d'évoquer brièvement ceux qui peuvent avoir une incidence en matière territoriale.

2.22 À l'idée de rupture, il est une première exception, indiscutée et ici fondamentale, qui concerne précisément les «régimes de frontière» et les «autres régimes territoriaux» sur lesquels portent les articles 11 (précité n° 2.18) et 12 de la Convention de 1978. Une succession d'États n'affecte pas ces régimes et le nouvel État est tenu de respecter les frontières et les obligations

---

42. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 478.

43. R.Y. JENNINGS, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester U.P., 1963, p. 14.

44. *Ann. C.D.I.* 1969, vol. II, p. 102.

se rapportant à son territoire établies par un traité. Une jurisprudence constante et ferme fait application de ce principe<sup>45</sup>.

La conséquence qui en résulterait en cas d'accession du Québec à la souveraineté est que ni lui ni les États-Unis ne pourraient remettre en cause la délimitation de la frontière résultant des accords conclus entre le Canada (ou, en son nom, par la Grande-Bretagne) et les États-Unis, notamment les traités d'Ashburton-Webster de 1842 et le traité canado-américain de 1908 relatif à la démarcation de la frontière internationale.

En ce qui concerne les «périclaves», en particulier celle de Saint-Régis, c'est-à-dire les petits territoires appartenant au Québec mais ne pouvant être atteints qu'à partir des États-Unis ou inversement, le droit de passage actuel continuerait à être exigible<sup>46</sup>, étant entendu que rien n'empêche les deux États concernés de rechercher une entente «en vue de procéder à des rajustements de la frontière internationale, notamment dans le but d'y faire disparaître les périclaves susceptibles de poser des problèmes de communication», comme l'avait recommandé la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec en 1971<sup>47</sup>.

2.23 Les règles ci-dessus exposées ne s'appliquent que dans les rapports entre l'État successeur, en l'occurrence, le Québec dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, et les États tiers. Elles ne concernent pas les relations du nouvel État avec l'État prédécesseur, qui serait le Canada.

Pour les raisons qui seront exposées de manière plus détaillée ci-après dans la section C, nous avons la ferme conviction qu'au regard du droit international, l'État souverain du Québec devrait, en vertu des règles du droit international public, succéder à la province dans le cadre des limites qui sont actuellement les siennes. Mais cette conclusion ne résout pas tous les problèmes liés à l'intégrité territoriale du futur État. Trois questions doivent être distinguées à cet égard :

- celle de la récupération par le Québec éventuellement indépendant des terres et des biens immobiliers appartenant aux, ou relevant de la compétence des autorités fédérales;

---

45. V. par exs. : C.P.J.I., arrêt du 7 juin 1932, *Zones franches du pays de Gex et de Savoie, série A/B*, n° 46, pp. 144-145; C.I.J., arrêt du 18 juin 1962, *préc.* n. (36), pp. 6-16, 33 et 34; ou sentence arbitrale du 14 février 1985 rendue dans l'affaire de la *Délimitation maritime* entre la Guinée et la Guinée-Bissau, *R.G.D.I.P.* 1985, p. 503.

46. Cf. C.I.J., arrêt du 12 avril 1960, *Droit de passage en territoire indien*, *Rec.* 1960, p. 6.

47. *Rapport des Commissaires*, vol. 6, déc. 1971, p. 165, n° 14.

- celle du sort de certains territoires particuliers dont il a été prétendu que, pour diverses raisons, ils devraient être détachés du Québec dans l'hypothèse où celui-ci sortirait de la Fédération;

- inversement, la question se pose de savoir si, État souverain, le Québec pourrait être privé de toute juridiction sur les espaces marins adjacents à ses côtes ce que semble impliquer, *prima facie* le tracé actuel des limites provinciales.

#### *i/ Les biens fédéraux*

2.24 Les autorités fédérales canadiennes exercent une autorité particulière sur certains biens et certaines catégories spéciales de terres situés au Québec. D'une part, elles ont la pleine propriété d'immeubles, notamment et surtout, autour d'Ottawa, en particulier sur le territoire de la ville de Hull, sans pour autant qu'ait été constitué un «district fédéral», contrairement à la solution adoptée par plusieurs États fédéraux; à ces immeubles s'ajoutent certains parcs fédéraux dont l'État fédéral semble être propriétaire. D'autre part, celui-ci administre et contrôle certaines portions de territoire dont la plupart des ports et des aéroports, les canaux, les voies ferrées, la navigation, le parc de la Mauricie, les réserves indiennes, ainsi que des camps et bases militaires.

2.25 D'une façon générale, conformément au principe rappelé par l'article 15, paragraphe 1.a, de la Convention de Vienne du 8 avril 1983, «Les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successeur».

Il s'agit là d'une règle coutumière que la Convention se borne à codifier<sup>48</sup>.

Il ne s'agit cependant là que d'une règle supplétive de volonté à laquelle il peut être dérogé par voie d'accord et, bien évidemment, rien n'empêche le Canada et le futur Québec éventuellement indépendant d'en décider autrement. Dans ce cas, le Canada demeurerait propriétaire de certains immeubles qui n'en feraient pas moins partie intégrante du territoire québécois.

2.26 Les immeubles appartenant à la Fédération mais sis au Québec et utilisés à des fins administratives ou gouvernementales exclusivement fédérales posent cependant un problème particulier. En effet, la règle énoncée ci-dessus (n° 2.25) est fondée «sur le critère de l'existence d'un lien entre les biens et le territoire»<sup>49</sup>. Or, en l'espèce, ce lien n'existe pas. Le droit paraît donc incertain sur ce point et il se pourrait que le Canada pourrait conserver la propriété de ces immeubles, étant entendu qu'il paraît difficile qu'il continue à les utiliser à des fins de

---

48. V. C.P.J.I., arrêt du 15 décembre 1933, *Université de Peter Pazmany, série A/B n° 61*, pp. 237-238.

49. Commentaire de la C.D.I. sur le projet d'article 14 (devenu l'article 15) de la Convention, *Ann. C.D.I.* 1981, vol. II. 2<sup>ème</sup> partie, p. 37.

service public sans l'accord du gouvernement québécois. Quoi qu'il en soit, propriété n'est pas souveraineté et quand bien même le gouvernement canadien continuerait à utiliser ces immeubles à leurs fins actuelles, ceux-ci feraient partie intégrante du territoire du Québec quels que soient les privilèges et immunités dont ils pourraient bénéficier<sup>50</sup>.

2.27 Il en va *a fortiori* ainsi des portions de territoire sur lesquelles sans avoir de droit de propriété à proprement parler, les autorités fédérales ont une juridiction exclusive. Le principe même de souveraineté implique l'exclusivité et la plénitude des compétences du nouvel État sur l'ensemble de son territoire. L'accession à l'indépendance entraînerait, *ipso facto*, et sans qu'il soit besoin d'une convention spéciale, le transfert des compétences, notamment législatives, réservé au Parlement ou au Gouvernement fédéraux par la Constitution canadienne, aux autorités québécoises.

Ceci vaut notamment pour les réserves indiennes qui font, même dans la situation actuelle, partie intégrante du territoire du Québec (v. *supra* n° 2.11).

Il en irait de même pour les bases et les camps militaires, pour les mêmes raisons. On peut relever au surplus en ce qui les concerne que l'article 12 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 prévoit expressément, en son paragraphe 3, que l'État «successeur» ne succède pas «aux obligations conventionnelles de l'État prédécesseur prévoyant l'établissement de bases militaires étrangères sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.»

Cette disposition fait donc exception au caractère «objectif» des «régimes territoriaux» et au principe selon lequel le nouvel État est tenu de respecter les obligations se rapportant à l'usage de son territoire (v. *supra* n° 2.18 et 2.22). Les considérations qui l'inspirent et qui tiennent au souci de préserver la liberté d'action du nouvel État dans le domaine particulièrement sensible de la défense nationale s'imposent avec au moins autant de force dans ses relations avec l'État prédécesseur, étant entendu qu'ici encore rien n'empêcherait le Québec et le Canada de s'entendre sur une solution différente.

---

50. On peut songer à cet égard à une analogie avec le statut des missions diplomatiques dont, contrairement à la thèse traditionnelle, personne ne soutient plus aujourd'hui qu'elles ont un caractère extraterritorial. Cf. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, tome IV, *Les relations internationales*, Sirey, Paris, 1980, pp. 174-176.

ii/ Les territoires du Nord québécois

2.28 Selon une thèse parfois avancée, les territoires du Nord, cédés par le Canada au Québec en 1898 et en 1912, devraient, au cas d'accession du second à l'indépendance, faire retour au premier :

*Quebec gained legal title to the territory formally comprising a portion of Rupert's land only and solely because it was a Canadian province (...) Its administrative jurisdiction, therefore, is contingent upon its remaining a province of Canada. In other words, Quebec gained jurisdiction over these lands by virtue of its being part of Canada and on the assumption that the lands would remain Canadian territory (...). When Quebec leaves Canada it surrenders all territory it gained while it was part of Canada.*<sup>51</sup>

Si l'on comprend bien, cela signifierait qu'en cas d'accession à l'indépendance, le Québec devrait «restituer» au Canada les territoires acquis après 1867, date à laquelle a été constituée la Fédération car ces cessions n'auraient été consenties qu'à la condition que le Québec demeure au sein de celle-ci.

2.29 Allant plus loin, certains auteurs vont jusqu'à affirmer que le Québec ne pourrait accéder à la souveraineté que dans le cadre des limites du Canada français antérieures à 1763<sup>52</sup>.

Outre qu'il est probablement difficile de déterminer précisément aujourd'hui quelles étaient les limites du Canada français avant la conclusion du Traité de Paris et qu'un tel raisonnement justifierait des prétentions territoriales québécoises énormes sur le territoire des États-Unis<sup>53</sup>, il faut relever que cette thèse est totalement incompatible avec la précédente : celle-ci est fondée sur l'idée qu'en se retirant de la Fédération le Québec ne pourrait emporter davantage que ce

---

51. D.J. BERCUSON and B. COOPER, *op. cit.*, n. (6), pp. 151-152. Dans le même sens : W.F. SHAW and L. ALBERT, *op. cit.* n. (5), *passim*; D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 23 et s., Grand Council of the Crees of Quebec, Submission to the Commission on Human Rights, *Status and rights of the James Bay Crees in the Context of Quebec's Secession from Canada*, Feb. 1992, p. 83; ou, mais de manière plus nuancée, Allen BUCHANAN, «La sécession du Québec et les droits territoriaux des autochtones», *le Réseau*, 3 mars 1992, p. 2-4.

52. V. par ex.: D.J. BERCUSON and B. COOPER, *ibid.*, pp. 149 ou 155, ou W. F. SHAW and L. ALBERT, *ibid.*, p. 803.

53. Ces prétentions seraient, à l'évidence, totalement incompatibles avec les principes de l'intégrité territoriale et de la stabilité des frontières, v. *supra* a).

Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas nécessaire de discuter plus avant cette thèse extrême : non seulement aucun argument juridique sérieux ne la conforte, mais encore, elle se heurte aux mêmes objections que celle relative aux «seuls» territoires du Nord québécois.

2.30 Celle-ci repose sur une confusion fondamentale entre les règles du droit public d'une part, du droit privé d'autre part. Or les secondes ne sont, en aucune manière, applicables en matière de souveraineté territoriale (v. *supra* n° 1.18 et s. ou 2.21).

À cet égard, nous faisons nôtre l'opinion exprimée par le Professeur Henri Brun devant la Commission,

*Toute cette idée que le Québec puisse perdre une partie de son territoire parce qu'il ne respecterait pas certaines conditions découle en réalité de l'application de notions de droit civil destinées à régir des relations inter-individuelles de droit privé, à une situation qui de par sa nature relève exclusivement du droit constitutionnel. Les tenants de cette théorie s'expriment en l'occurrence comme s'il s'était agi, entre le fédéral et le Québec, de contrats de prêts ou de mandats ente personnes privées, c'est-à-dire comme s'il s'était agi de terres ou autres propriétés qu'une personne aurait alors mises à la disposition d'une autre personne afin que cette dernière en jouisse pendant un certain temps sous certaines conditions. Alors qu'en fait c'est d'un phénomène juridique d'une toute autre nature dont il s'agit.*

*Pour l'essentiel il ne s'agit pas ici de terres et de propriétés, mais bien de territoire et de souveraineté. Ce que le Québec a reçu en 1898 et 1912, c'est d'abord le pouvoir constitutionnel, pour sa Législature, de faire des lois pour ces territoires<sup>55</sup>.*

Les cessions de 1898 et de 1912 s'analysent en une nouvelle répartition, au sein de la Fédération des compétences territoriales respectives des autorités fédérales et de la province et, en aucune manière, comme une vente ou un contrat de bail.

2.31 Il s'est fréquemment produit, dans le contexte colonial, qu'une puissance administrante modifie les limites administratives entre ses diverses possessions; nul n'a cependant jamais prétendu que celles-ci devaient accéder à l'indépendance dans le cadre des limites antérieures. La date critique est celle de l'accession à la souveraineté : telle est la signification première du principe de *l'uti possidetis juris* (v. *infra* 2.45).

L'affaire du *Différend frontalier* qui a opposé le Burkina Faso au Mali devant la Cour internationale de Justice fournit une illustration frappante de ce principe. La Chambre de la Cour qui a tranché le différend a rappelé les très nombreuses mutations qui avaient affecté les

---

55. *Op. cit.*, n. (22), pp. 7-8.

territoires des parties avant leur indépendance respective<sup>56</sup>. Elle n'en a pas moins considéré que :

*Par le fait de son accession à l'indépendance, le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur. Il s'agit là du fonctionnement normal des mécanismes de la succession d'États. Le droit international (...) est applicable au nouvel État (en tant qu'État) non pas avec effet rétroactif mais immédiatement et dès ce moment-là. Il lui est applicable en l'état, c'est-à-dire à «l'instantané» du statut territorial existant à ce moment là<sup>57</sup>.*

2.32 Certes, cet arrêt a été rendu dans un contexte différent de celui de la présente espèce. Néanmoins le raisonnement de la Cour n'est pas fondé sur des considérations contingentes, ce n'est pas le phénomène de la décolonisation en tant que tel qui est au centre de son raisonnement, mais celui, plus général, de l'accession à l'indépendance. Il est, dès lors, inutile d'invoquer le principe de l'*uti possidetis*, quelle que puisse être sa portée (v. *infra* n° 2.44 et s.) pour admettre que les considérations historiques ne présentent pas de pertinence pour la détermination des frontières du nouvel État. Quelles qu'aient été les circonstances et les raisons qui ont conduit à la fixation des limites territoriales existant au moment de l'accession à l'indépendance, celle-ci «arrête la montre sans lui faire remonter le temps»<sup>57</sup>.

Ceci est du reste attesté par la pratique récente suivie dans le cadre de l'accession à la souveraineté en dehors de tout contexte colonial : tous les États nouveaux issus de la sécession d'avec un État préexistant ont conservé leurs limites administratives pré-existantes, qu'il s'agisse de Singapour, des Républiques yougoslaves ou des États issus du démembrement de l'Union soviétique; et, s'agissant de ces deux derniers cas, la communauté internationale a très fermement manifesté sa conviction qu'il y avait là une règle devant être respectée<sup>58</sup>.

2.33 Il convient au surplus de remarquer que ni la loi du 13 juin 1898, ni celle du 1<sup>er</sup> avril 1912 ne font la moindre allusion à une clause résolutoire dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté. Il est vrai que les tenants de la thèse de la cession conditionnelle ne prétendent pas le contraire. Mais ils affirment que le maintien de la province dans la Fédération constituait une «implied condition of transfer»<sup>59</sup>.

À vrai dire, cela peut être dit de toute modification des limites administratives des circonscriptions territoriales dans n'importe quel État. Leur réajustement est toujours fait dans

---

56. Arrêt du 22 déc. 1986, *Rec.* 1986, p. 569.

57. *Ibid.*, p. 568 - souligné dans le texte.

58. Pour plus de détails, v. *infra* n° 2.47.

59. D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 29.

la perspective de leur maintien au sein de la communauté nationale, qu'il s'agisse d'États fédérés, de départements, de régions ou, *mutatis mutandis* de territoires coloniaux. Mais ceci n'a jamais empêché que seul soit pris en considération «l'instantané territorial» au moment de l'accession à l'indépendance (v. *supra* n° 2.31 et 2.32).

Du reste si cette «condition implicite» devait être prise en considération, elle devrait l'être «dans les deux sens», et si l'indépendance annihilait les accroissements de territoire décidés dans le cadre de l'État prédécesseur au profit de l'entité successeuse, elle conduirait également à lui restituer les territoires dont celle-ci aurait été amputée. Et il ne s'agit pas là d'une pure hypothèse d'école puisque «en 1898, l'extension importante réalisée par le Québec au nord-ouest se trouva mitigée par une amputation non négligeable au nord-est»<sup>60</sup>. Si la «condition implicite» devait avoir un effet, il est clair qu'elle entraînerait la restitution au Québec de ce territoire perdu.

Tel, à vrai dire, ne saurait être le droit : l'histoire ici n'a pas de place. Et cette indifférence du droit positif à l'histoire s'explique : faute de s'en tenir à l'«instantané territorial», c'est tout le passé qu'il faudrait remonter et il n'est d'État dont les frontières ne se trouveraient menacées.

2.34 Le même raisonnement vaut en ce qui concerne l'effet et la portée des Conventions de la Baie-James et du Nord-est québécois dont on a cru pouvoir écrire que «l'existence de l'obligation fédérale [de protection] et le cadre institutionnel pour l'exécuter sont (...) une condition» de leur validité<sup>61</sup>.

Ce n'est pas exact.

Ces deux Conventions ont opéré le transfert au Québec des droits traditionnels des peuples autochtones en échange de droits nouveaux (v. *supra* n° 2.13) et sont à l'origine d'un nouveau partage de compétences entre les autorités fédérales et provinciales; l'accession du Québec à la souveraineté aurait pour effet de concentrer entre les mains du Gouvernement québécois l'ensemble de ces compétences exactement comme cela se produirait pour toutes les compétences aujourd'hui partagées entre les instances fédérales et provinciales. Telle est la portée fondamentale de l'accession à l'indépendance et les Cris, les Inuit ou les Naskapis ne seraient pas davantage fondés à s'y opposer que n'importe quel propriétaire d'un bien quelconque qui, du fait de l'indépendance, perdrait, par exemple, la possibilité de saisir les juridictions fédérales dans tous les cas où cela est aujourd'hui possible.

---

60. H. BRUN, *op. cit.* n. (2), pp. 19-20.

61. A. BUCHANAN, *op. cit.* n. (51), p. 3.

iii/ *Le problème des frontières maritimes*

2.35 Il ne nous paraît pas entrer dans notre mandat de traiter de manière détaillée du problème des frontières maritimes qui a du reste fait l'objet par ailleurs d'une présentation exhaustive à la Commission<sup>62</sup>.

Il nous semble cependant nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que les règles de succession d'États applicables aux frontières terrestres du Québec ne sont pas forcément transposables en matière de délimitation maritime. On doit en effet considérer qu'«[I]n theory, all coastal states have the inherent right to territorial seas, contiguous zones and continental shelves»<sup>63</sup> ainsi qu'à une zone économique exclusive. Conformément à l'adage traditionnel, souvent repris<sup>64</sup>, «la terre domine la mer». «C'est donc la souveraineté que l'État exerce sur son territoire terrestre qui conditionne le titre que cet État détient sur les espaces maritimes»<sup>65</sup>.

2.36 Il n'est donc nullement évident que, quand bien même les eaux immédiatement adjacentes aux côtes du Québec seraient aujourd'hui considérées comme des eaux intérieures canadiennes, les principes applicables à la succession d'États tiendraient en échec les règles universellement acceptées en matière d'attribution des espaces marins. Il nous semble au contraire que, comme tout État, le Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté pourrait revendiquer l'application de ces règles et faire valoir son «droit inhérent» à la souveraineté territoriale ou à des droits souverains sur les mers adjacentes à ses côtes, étant entendu :

- que si la baie et le détroit d'Hudson, voire le golfe du Saint-Laurent, étaient considérées comme des baies historiques, assimilées à des eaux intérieures, la question se poserait de savoir si ces espaces devraient être partagés entre les États riverains ou s'il conviendrait de les considérer comme des baies historiques relevant conjointement de ceux-ci, à la manière du régime juridique probablement applicable au golfe de Fonseca;

- et que les droits de passage ou de pêche acquis par les États tiers devraient en tout état de cause être respectés<sup>66</sup>.

---

62. V. La présentation écrite du Professeur Jonathan I. CHARNEY, *The Maritime Boundaries of Québec*, 9 March 1992, 100p.

63. *Ibid.*, p. 7.

64. Cf. C.I.J., arrêt du 20 février 1969, *Plateau continental de la mer du nord*, *Rec.* 1969, p. 51; ou arrêt du 24 février 1982, *Plateau continental Tunisie/Libye*, *Rec.* 1982, p. 61.

65. Laurent LUCCHINI et Michel VOELKEL, *Droit de la mer*, t. I, Pédone, Paris, 1990, p. 133.

66. Cf. la règle énoncée par l'article 12 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités.

2.37 Il apparaît donc qu'aucune circonstance particulière n'est de nature à tenir en échec le principe bien établi du droit international selon lequel, une fois l'indépendance du Québec acquise, le nouvel État aurait droit à voir l'intégrité de son territoire respectée dans le cadre de ses limites actuelles. Les immeubles et portions de territoire actuellement possédés ou administrés par les autorités fédérales canadiennes seraient inclus<sup>67</sup> dans ces limites et feraient partie de ce territoire au même titre que les terres qui ont été cédées au Québec en 1898 et 1912 et sans que celui-ci puisse revendiquer les territoires dont il aurait éventuellement été amputé dans le passé.

Ces conclusions ne s'appliquent pas aux espaces marins adjacents à ses côtes sur lesquels, nonobstant la situation actuelle, un Québec indépendant pourrait revendiquer des «droits inhérents» auxquels les règles relatives à la succession d'États ne paraissent pas susceptibles de faire obstacle.

### C. Au moment de l'indépendance

2.38 Selon certaines affirmations, il ne suffirait pas de s'interroger sur le droit applicable avant l'indépendance, ou après, il faudrait également soulever la question de la «période de transition». Ainsi, lors de la séance de la Commission du 11 février 1992, M. Cameron, député de Jacques-Cartier, a fait remarquer que les experts unanimes

*have argued that Québec's territorial integrity cannot be compromised as long as Québec is a province of Canada, nor would it be compromised once it is safely out and away, and is seen as a sovereign state. It could, at that point, firmly declare that its boundaries were what they were. The trouble is that leaves out the whole point that is of interest to everyone (...) which is what we do in between.*<sup>67</sup>

Il est certain qu'en fait et à toutes fins pratiques, le Québec dût-il accéder à la souveraineté, il y aura, avant et après l'accession à l'indépendance, une période de transition, nécessaire pour déterminer les modalités concrètes de celle-ci et régler les multiples problèmes qui se poseront et que les principes, somme toute assez vagues et incomplets, du droit de la succession d'États ne suffisent pas à régler, des négociations devant y suppléer. Dans cette perspective, on peut parler d'une «période de transition» à propos de cette phase des négociations ou de la période de tensions qui pourraient les précéder ou les accompagner si l'une des «parties» intéressées (le Canada, les peuples autochtones, les minorités linguistiques, voire même les investisseurs étrangers) entend faire pression sur le Québec pour obtenir une concession.

Mais, au point de vue juridique, ce n'est pas ainsi que l'on peut poser le problème : l'accession à l'indépendance ne correspond pas à une «période», elle est un fait instantané. Il peut être

---

67. *Journal des débats*, mardi 11 février 1992, p. 828. V. aussi une remarque dans le même sens de M. G. ROBERTSON, *ibid.*, 22 janvier 1992, p. 488.

difficile de déterminer à quel moment exact ce fait se produit, mais il n'est pas douteux que ce moment existe. Avant qu'il survienne le Québec demeurera une province canadienne dont les relations avec le reste du Canada sont régies par le droit constitutionnel; après, il s'agira de rapports entre États souverains, soumis à l'application du droit international. La souveraineté est le critère même de l'État et, comme l'avait souligné le Professeur Jacques-Yvan Morin devant la Commission Bélanger-Campeau, «on l'a ou on ne l'a pas»<sup>68</sup>; mais il n'y a pas de situation intermédiaire possible, donc pas non plus de période transitoire.

Dès lors, il n'y a pas de place pour la mise en oeuvre de règles autres que celles décrites ci-dessus et applicables avant (A) ou après (B) l'indépendance. En outre et de toutes manières, l'affermissement récent du principe de *uti possidetis juris* ne laisse pas de doute sur son applicabilité à des situations du type de celle faisant l'objet de la présente étude.

a) *Le fait de la sécession et l'absence de vacuum juris*

2.39 Selon le Professeur Jacques Brossard,

*[p]our modifier les frontières du Québec avant son accession à la souveraineté, il faudrait [...] obtenir le consentement de l'État provincial conformément à la constitution actuelle du Canada; et toute tentative de modifier ces frontières par la suite sans le consentement de l'État québécois violerait le droit international*<sup>69</sup>.

Les raisonnements articulés *supra sub litt.* A et B confirment le bien-fondé de cette façon de voir : avant l'indépendance les limites actuelles du Québec sont garanties par la Constitution (essentiellement par l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 3 de celle de 1871); après celle-ci, ses frontières le seront par les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières. Entre ces deux situations, il n'y a pas place pour un quelconque *vacuum juris* et l'on voit mal à quel moment cette protection cesserait : si le Canada profitait de la période précédant l'accession du Québec à la souveraineté pour modifier les limites existantes il se mettrait en contravention avec sa propre Constitution; s'il entendait réviser unilatéralement le tracé des frontières après l'indépendance, il se heurterait aux interdictions établies en droit international (intégrité territoriale, non-ingérence, non-recours à la force).

2.40 Comme cela sera établi ci-après (v. n° 3.09), il est fort douteux qu'en la présente occurrence l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté puisse trouver son fondement dans le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Mais ceci n'importe guère aux fins de la question étudiée : l'existence de l'État n'est pas un problème de droit, mais de fait.

---

68. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Journal des débats*, 13 déc. 1990, p. 1438.

69. *Op. cit.*, n. (5), p. 485; souligné dans le texte.

«L'État est un phénomène extra-juridique dont le juriste se borne à constater l'existence»<sup>70</sup>. Ce principe a récemment trouvé une illustration remarquable dans l'avis n° 1 rendu le 29 novembre 1991 par la Commission européenne d'arbitrage sur la Yougoslavie qui a considéré que

*l'existence ou la disparition de l'État est une question de fait*

qui doit être appréciée

*en fonction des principes du droit international public qui permettent de définir à quelles conditions une entité constitue un État;*

pour cela il convient de déterminer si la collectivité en cause

*se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé*

et si elle *se caractérise par la souveraineté*<sup>71</sup>.

«What is clear is that the essence of the framework revolves around territorial effectiveness»<sup>72</sup>. «La sécession est un fait politique et le droit international se contente d'en tirer les conséquences lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'autorités étatiques effectives et stables» contrôlant le territoire et la population qui y est établie<sup>73</sup>.

---

70. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 456. V. aussi Rosalyn HIGGINS, *The development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford U.P., 1963, pp. 11 et s. ou Malcolm N. SHAW, *International Law*, Grotius Publ., Cambridge, 3<sup>rd</sup> ed., 1991, pp. 138 et s.

71. *R.G.D.I.P.* 1992, p. 264.

72. M. N. SHAW, *op. cit.*, n. (70), p. 138.

73. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 467. On doit cependant relever que des précédents récents - Yougoslavie - donnent à penser que le Canada pourrait être tenu de s'assurer que le Québec respectera les droits fondamentaux de la personne humaine avant d'accepter la sécession et, en particulier, que le nouvel État respectera les Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'Homme auxquels le Canada est partie. Ceci n'aurait, au demeurant, pas d'incidence territoriale, mais l'engagement du Québec de respecter les droits de l'Homme, les droits des minorités et les engagements actuels du Canada en matière de non-prolifération constituerait certainement un facteur fondamental pour sa reconnaissance par des États tiers.

2.41 Appliquées au cas du Québec, ces considérations signifient que

*[l]a sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions<sup>74</sup>.*

La réalisation de cette condition unique ne poserait pas de problème particulier si le Canada acceptait expressément l'accession du Québec à la souveraineté ou se résignait au fait de la sécession. Toutefois, en apparence, il pourrait en aller autrement dans l'hypothèse où, revenant sur les déclarations récentes de certains hauts responsables<sup>75</sup> - dont la portée juridique n'est claire au regard ni du droit constitutionnel ni du droit international - les autorités fédérales décideraient de s'opposer par la force à une tentative de sécession.

On a écrit que, dans ce cas,

*[s]i la sécession donnait lieu à des hostilités et si le gouvernement fédéral obtenait par la force le contrôle d'une partie du territoire québécois, le gouvernement sécessionniste réussissant quant à lui à conserver le contrôle de la partie restante, le territoire devrait être partagé à la fin des hostilités entre l'ancien État englobant et le nouvel État né de la sécession<sup>76</sup>.*

Ceci paraît fort discutable : une telle issue est incompatible avec les principes en vigueur tant du droit constitutionnel que du droit international; au regard de l'un comme de l'autre, c'est le territoire - provincial ou étatique - dans son intégralité et son intégrité qui doit être pris en considération<sup>77</sup>, sauf, bien sûr, en cas d'accord contraire entre eux. C'est donc l'effectivité globale du pouvoir étatique sur l'ensemble du territoire québécois qui importe : certes, celle-ci est susceptible de degrés et, dans des cas-limites, son appréciation peut être subjective; dans ce cas, la reconnaissance (ou le refus de reconnaissance) par les États tiers revêtirait une grande

---

74. J. WOEHLING, *op. cit.*, n. (20), p. 101.

75. V. par exs., les déclarations du Ministre des Affaires constitutionnelles (*Vancouver Sun*, 28 nov. 1991), du Premier Ministre (*La Presse*, 2 déc. 1991) ou du Chef d'état-major de la Défense (*La Presse*, 7 déc. 1991).

76. J. WOEHLING, *op. cit.*, n. (20), p. 102.

77. V. en ce sens les avis n° 2 et 3 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie en date du 11 janvier 1992, *R.G.D.I.P.* 1992, pp. 266-269 et *infra* n° 3.20.

importance quand bien même il est très généralement admis «que la reconnaissance par les autres États a des effets purement déclaratifs»<sup>78</sup>.

Il convient de relever en outre que, dans l'appréciation de cette effectivité, il faudrait tenir compte de tous les facteurs pertinents et, en particulier, de la forme fédérale de l'organisation des pouvoirs au Canada d'une part, et du caractère peu peuplé et inhospitalier de certaines parties du Québec.

2.42 En ce qui concerne le premier point, ceci ressort implicitement de l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie qui, pour déterminer si la République socialiste fédérative de Yougoslavie avait toujours une existence juridique, a relevé

*que dans le cas d'un État de type fédéral, qui réunit des collectivités dotées d'une certaine autonomie, et qui sont, en outre, associées à l'exercice du pouvoir politique dans le cadre d'institutions communes à la Fédération, l'existence de l'État implique que les organes fédéraux représentent les composantes de la Fédération et disposent d'un pouvoir effectif*<sup>79</sup>.

La non-participation du Québec aux institutions fédérales constituerait donc un indice de sa sécession.

À l'inverse, par comparaison avec l'État unitaire, l'État fédéral est caractérisé par une très large décentralisation et celle-ci est en effet très poussée au Canada. On ne pourrait admettre que le Québec a accédé à l'indépendance qu'en cas d'exclusion du contrôle des autorités canadiennes sur le territoire québécois; un simple renforcement des compétences provinciales n'aurait pas cet effet.

2.43 Par ailleurs, le degré d'effectivité de l'exercice des compétences étatiques ne peut être fixé dans l'abstrait; la consistance du territoire, sa situation géographique, son accessibilité, son climat, la densité de sa population sont autant de facteurs dont le réalisme oblige à tenir compte. C'est ce que fait une jurisprudence constante approuvée par une doctrine unanime<sup>80</sup>.

---

78. Avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie, préc. n. (8), p. 264. V. aussi la résolution de Bruxelles de l'I.D.I. (1936) ou l'article 12 de la Charte de l'O.E.A.

79. *Ibid.*

80. V. par exs. Roberto AGO, *Il requisito d'effettività dell' occupazione in diritto internazionale*, Fratelli Palombi, Roma, 1934, pp. 108-110; Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*, Stevens, London, 1958, pp. 240-242; Charles de VISSEHER, *Les effectivités en droit international public*, Pédone, Paris, 1967, pp. 104-107.

Dans la célèbre sentence relative à l'*Ile de Palmas*, l'arbitre suisse Max HUBER a rappelé que

*Les manifestations de la souveraineté territoriale revêtent (...) des formes différentes suivant les conditions de temps et de lieu. Quoique continue en principe, la souveraineté ne peut être exercée en fait à tout moment sur tout point du territoire. L'intermittence et la discontinuité compatibles avec le maintien du droit différent nécessairement suivant qu'il s'agit de régions habitées ou inhabitées...*<sup>81</sup>.

De même, dans l'affaire du *Groenland oriental* la Cour permanente de Justice internationale a conclu que

*Si l'on garde présentes à l'esprit l'absence de toute prétention à la souveraineté de la part d'une autre Puissance et la nature arctique et inaccessible des régions non colonisées du pays, le roi de Danemark et de Norvège (...) manifesta son autorité dans une mesure qui suffit à conférer à son pays un titre valable de souveraineté, et que ses droits sur le Groenland n'ont pas été limités à la région colonisée*<sup>82</sup>.

Ces éléments devraient également jouer un rôle dans l'appréciation, le temps éventuellement venu, de l'effectivité du pouvoir étatique québécois (ou canadien) sur le territoire du Québec, notamment dans sa partie septentrionale qui, elle aussi, est une zone arctique, souvent difficilement accessible, et peu peuplée.

Ce n'est qu'à la lumière de l'ensemble de ces facteurs, appliqués à l'intégralité du territoire québécois, qu'il sera possible de déterminer l'existence effective du nouvel État. En l'absence d'accord entre le Canada et le Québec, la réussite du processus conduisant à la souveraineté «reposerait sur la capacité des institutions politiques québécoises d'instaurer et de maintenir, à titre exclusif, l'autorité publique sur le territoire du Québec»<sup>83</sup>. Mais si cette effectivité est avérée, l'indépendance s'étendrait à l'ensemble de ce territoire.

#### *b) L'affermissement récent du principe uti possidetis*

2.44 Un autre argument vient renforcer cette conclusion. Toutefois, bien qu'il ait tenu un très grand rôle dans le débat portant sur l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, il ne nous paraît présenter qu'un caractère subsidiaire : il conforte l'argumentation fondée sur la combinaison des règles du droit constitutionnel et des autres principes du droit international applicables, mais celle-ci se suffit à elle-même, sans qu'il soit besoin de faire appel à cet autre

---

81. Sentence du 4 avril 1928, traduction de Charles ROUSSEAU, *R.G.D.I.P.* 1935, p. 165.

82. Arrêt du 5 avril 1933, *série A/B*, n° 53, pp. 50-51; v. aussi la sentence arbitrale du Roi d'Italie du 28 janvier 1931 dans l'affaire de l'*Ile de Clipperton*, *R.S.A.* II, pp. 1010-1111.

83. *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, mars 1991, p. 60.

principe du droit des gens que constitue la règle «*uti possidetis, ita possideatis*» («comme tu as possédé, tu continueras à posséder»).

2.45 Il est généralement admis en droit international que les frontières établies par l'État cédant - l'ancienne métropole en cas de décolonisation - obligent l'État successeur. Le territoire est dévolu à l'État nouveau sur la base des frontières préexistantes, indépendamment de la procédure qui a été suivie pour établir ces frontières, que ce soit un traité international, une loi interne, un acte unilatéral<sup>84</sup>.

Telle est la définition et la portée du principe.

Né de la pratique des anciennes colonies espagnoles en Amérique latine, d'où son intitulé traditionnel : *uti possidetis* de 1810<sup>85</sup>, le principe a été étendu à l'Afrique et affirmé non pas dans la Charte de l'Unité africaine mais dans la célèbre Déclaration du Caire adoptée en juillet 1964 par la première Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'O.U.A. À cette occasion, il a du reste acquis un sens plus large que celui qu'il avait dans le contexte latino-américain puisque, comme l'a relevé le Tribunal arbitral appelé à déterminer la *frontière maritime* Guinée-Bissau/Sénégal, le principe

*concerne aussi bien les limites entre des pays nés d'un même empire colonial que celles qui à l'époque coloniale avaient déjà un caractère international du fait qu'elles séparaient des colonies appartenant à des empires coloniaux différents*<sup>86</sup>.

2.46 Bien qu'il eût été appliqué en des circonstances très diverses<sup>87</sup> et bénéficiât d'une certaine consécration jurisprudentielle<sup>88</sup>, la doctrine a longtemps hésité à voir dans l'*uti possidetis* un

---

84. Mario BETTATI, «Souveraineté et succession d'États» in R.J. DUPUY et as., *La souveraineté au XX<sup>e</sup> siècle*, coll. U, Armand Colin, Paris, 1971, p. 66.

85. NGUYEN QUOC Dinh et as. *op. cit.* n. (11), p. 431.

86. Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, *R.G.D.I.P.* 1990, p. 251; v. l'opinion dissidente de M. BEDJAQUI, *I.L.R.* vol. 83, p. 158.

87. Le Professeur J. de PINHO CAMPINOS relevait en 1979 que le principe «semble avoir été appliqué, outre le cas des Républiques sud-américaines, lors de l'accession à l'indépendance des États-Unis d'Amérique, de la Belgique, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Finlande, de l'État libre d'Irlande, des États baltes, du Panama, du Pakistan, de l'Angola, entre autres», «L'actualité de l'*uti possidetis*», in S.F.D.I., Colloque de Poitiers, *La frontière*, Pédone, Paris, 1980, p. 105.

88. Cf. C.P.J.I., arrêt préc. n. (45), p. 96 ou C.I.J., arrêt du 15 juin 1962, préc. n. (36), p. 6.

principe d'application universelle qui s'imposerait en dehors du cadre de la décolonisation<sup>89</sup>. Le doute n'est cependant plus permis aujourd'hui.

Dans son arrêt du 22 décembre 1986, la Chambre de la C.I.J. qui a tranché le *Différend frontalier* entre le Burkina Faso et le Mali a relevé que, bien qu'il fût apparu en Amérique hispanique, ce principe

*ne revêt pas pour autant le caractère d'une règle particulière inhérente à un système déterminé de droit international. Il constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste (...)*

*Il faut voir, dans le respect pour les nouveaux États africains des limites administratives et des frontières établies par les puissances coloniales, non pas une simple pratique qui aurait contribué à la formation graduelle d'un principe de droit international coutumier dont la valeur serait limitée au continent africain comme elle l'aurait été auparavant à l'Amérique hispanique, mais bien l'application en Afrique d'une règle de portée générale<sup>90</sup>.*

Encore les nombreuses allusions faites par la Cour au problème spécifique de la décolonisation et l'objet même du litige pouvaient-ils laisser un doute sur l'applicabilité du principe en dehors du contexte colonial. Il n'en va pas de même s'agissant de l'avis n° 3 rendu par la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie le 11 janvier 1992. Se fondant «sur les principes et règles du droit international public», la Commission s'y déclare d'avis que si la dissolution de la Yougoslavie

*aboutit à la création d'un ou plusieurs États indépendants, les problèmes de frontières (...) devront être résolus conformément aux critères suivants :*

*Premièrement. - Les frontières extérieures devront être respectées dans tous les cas, conformément au principe rappelé dans la Charte des Nations Unies, 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 (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies) et par l'Acte final d'Helsinki, et dont s'inspire l'article 11 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités.*

*Deuxièmement. - Les démarcations entre la Croatie et la Serbie ou entre celle-ci et la Bosnie-Herzégovine, ou, éventuellement entre d'autres États indépendants limitrophes entre eux, ne pourront être modifiées que par accord libre et mutuel.*

---

89. V. not. : J. de PINHO CAMPINOS, *op. cit.*, n. (87), pp. 104-105 ou NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 433.

90. Arrêt préc., n. (18), p. 565.

*Troisièmement. - À défaut d'un accord contraire, les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international. Telle est la conclusion à laquelle conduit le principe de respect du statu quo territorial et particulièrement celui de l'uti possidetis juris qui, bien qu'initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique et en Afrique, constitue aujourd'hui un principe présentant un caractère général comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice (affaire du Différend frontalier, Burkina Faso - République du Mali, arrêt du 22 décembre 1986, Recueil 1986, paragraphe 20, p. 565)(...)*

*Quatrièmement. - Aucune modification des frontières et des limites existantes établie par la force ne peut produire d'effets juridiques, conformément à un principe bien établi du droit international proclamé notamment par 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 (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale), et par l'Acte final d'Helsinki et rappelé par la Conférence de La Haye le 7 septembre 1991 et dans le projet de Convention de la Conférence pour la paix en Yougoslavie en date du 4 novembre 1991.<sup>91</sup>*

2.47 Il ne s'agit pas là d'une construction prétorienne.

L'affirmation de l'applicabilité du principe de l'*uti possidetis* dans tous les cas d'accession à l'indépendance, en dehors même du cadre de la décolonisation correspond à une pratique que l'actualité récente a rendue relativement abondante : qu'il s'agisse des États de la Communauté des États indépendants ou de ceux issus du démembrement de la Yougoslavie, tous ont accédé à l'indépendance dans le cadre des limites administratives qui étaient les leur antérieurement et qui ont été reconnues par les États tiers comme leurs nouvelles frontières.

D'avantage même : les réactions de la communauté internationale témoignent de la conviction généralisée selon laquelle en cas de sécession ou de dissolution d'États, les limites administratives préexistantes doivent être maintenues et constituer les frontières des nouveaux États et ne peuvent être modifiées par la menace ou l'emploi de la force, que ce soit par l'entité qui fait sécession ou par l'État dont elle se détache. Ainsi, dans le cadre de la crise yougoslave :

- dès la première Déclaration sur la Yougoslavie, le 27 août 1991, la Communauté européenne et ses États membres ont rappelé «leur détermination à ne jamais reconnaître des changements de frontières<sup>92</sup> qui n'auraient pas été agréés par des moyens pacifiques et par voie d'accords»<sup>93</sup>;

91. R.G.D.I.P. 1992, pp. 268-269.

92. Le mot «frontières» visait les limites entre les différentes Républiques yougoslaves.

93. V. aussi la Déclaration d'ouverture de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie du 7 septembre 1991.

- le 3 septembre 1991, la C.S.C.E. a déclaré qu'«aucun gain ou changement territorial réalisé par la force à l'intérieur de la Yougoslavie n'est acceptable» et le Conseil de sécurité des Nations Unies a pris note de cette déclaration par sa résolution 713 (1991) du 25 septembre; le Comité des hauts fonctionnaires de la C.S.C.E. a réitéré cette position le 29 novembre;
- le 16 décembre 1991, les Douze, dans une nouvelle Déclaration sur la Yougoslavie, ont subordonné leur reconnaissance éventuelle des Républiques en tant qu'États indépendants à l'acceptation par elles des engagements contenus dans les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique adoptées le même jour; parmi ces conditions figurent «le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord» (v. *supra*, n° 2.19),
- les États-Unis et le Canada ont exprimé les mêmes préoccupations; ainsi, Mme McDougall, Secrétaire d'État canadien des Affaires extérieures a déclaré, le 7 octobre 1991 que «No territorial gains or border changes within Yugoslavia brought about by force are acceptable»<sup>94</sup>.

Les mêmes positions ont été prises à l'occasion de la dissolution de l'Union soviétique.

2.48 Il n'est dès lors pas déraisonnable de considérer qu'une «pratique générale acceptée comme étant le droit» - ce qui constitue la définition même de la coutume internationale<sup>95</sup> - s'est cristallisée. Sans doute n'est-elle fondée que sur des précédents relativement rares et, pour l'essentiel, concentrés sur une brève période de temps; mais «le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas, en soi, un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier»<sup>96</sup>,

et l'on ne saurait exiger l'existence d'une pratique très abondante dans un domaine aussi exceptionnel que celui de la création d'États nouveaux. Au surplus cette règle coutumière doit être rattachée à une chaîne de précédents beaucoup plus nombreux dans le cadre de la décolonisation et le principe qui l'inspire est «logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste» (v. *supra* n° 2.46).

---

94. Communiqué du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 7 octobre 1991. V. aussi la Déclaration de Mme McDOUGALL du 18 novembre 1991 et le communiqué de la Maison Blanche du 7 avril 1992 : «The United States accepts the pre-crisis republic borders as the legitimate international borders of Bosnia-Herzegovina, Croatia, and Slovenia» (Statement by the President : «U.S. Recognition of Former Yugoslav Republics»).

95. Article 38, paragraphe 1b) du Statut de la C.I.J.

96. C.I.J., arrêt du 20 février 1969, *Plateau continental de la mer du Nord*, Rec. 1969, p. 43.

2.49 Cette règle se présente sous deux aspects.

D'une part, lorsqu'un nouvel État accède à la souveraineté, ce phénomène doit se produire dans le cadre des limites administratives qui étaient les siennes avant l'indépendance. Il se pourrait qu'une telle règle soit difficile à mettre en oeuvre en cas d'éclatement d'un État unitaire, voire même qu'elle ne soit pas applicable dans cette hypothèse car les circonscriptions territoriales y sont moins clairement individualisées que dans le cadre d'une fédération. Cette individualisation des États fédérés est d'ailleurs sans doute à la fois la cause et la conséquence de leur plus grande propension à l'indépendance. Quoiqu'il en soit, le Canada étant un État fédéral et le Québec une entité fédérée, la règle trouverait sans aucun doute à s'appliquer s'il devenait indépendant : son territoire devrait être identique à celui de la province.

D'autre part, et, en cela, la règle est plus nouvelle et, sans doute, moins bien établie, l'usage de la force dans le cadre d'une tentative de sécession en vue de modifier les limites territoriales existantes, que ce soit par l'entité sécessionniste (un État fédéré par exemple) ou par l'État préexistant, semble devoir être condamné par la société internationale. C'est, en tout cas, ce que l'on peut déduire de la réaction du Conseil de sécurité des Nations Unies face aux événements de Yougoslavie et, en particulier, de la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, dans laquelle il a constaté que la prolongation des combats, pourtant purement internes, constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales justifiant le recours aux dispositions du chapitre VII de la Charte et l'imposition de sanctions économiques. Le droit international vient ainsi renforcer le droit constitutionnel canadien qui exclut le recours à la contrainte pour modifier les limites des provinces.

2.50 «Sous son aspect essentiel», le principe de l'*uti possidetis juris* «vise avant tout à assurer le respect des limites territoriales au moment de l'accession à l'indépendance»<sup>97</sup>.

Ce faisant, il ne fait que confirmer les conclusions auxquelles conduit l'examen des règles du droit international général et des principes du droit constitutionnel : le Québec ne peut être obligé à renoncer contre son gré à une portion quelconque du territoire qui est actuellement le sien; avant l'indépendance une telle amputation autoritaire est exclue par la Constitution du Canada; après l'accession à la souveraineté, elle le serait par les exigences fondamentales de la stabilité des frontières internationales que traduit le principe du respect de l'intégrité territoriale des États. Entre ces deux situations, il n'y a pas de solution de continuité, pas d'interstice du droit, pas de moment où une mutation territoriale pourrait, licitement, être imposée au Québec sans son consentement.

---

97. C.I.J., arrêt du 22 déc. 1986, préc. n. (56), p. 566.

### **III. Droits des peuples et des groupes minoritaires**

3.01 La polémique qui s'est développée au sujet de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté a largement tourné autour du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui, paradoxalement, est invoqué aussi bien par les partisans que par les adversaires de l'indépendance. Les premiers y voient le fondement du droit du peuple québécois (ou des Canadiens français - la distinction demeurant souvent indécise ou embarrassée<sup>98</sup>) à la souveraineté, tandis que les seconds considèrent comme un obstacle, selon les cas, à l'indépendance elle-même ou à l'intégrité territoriale du Québec en cas d'accession à la souveraineté.

Quoiqu'elles ne soient pas toujours d'une extrême clarté, les thèses suivantes ont été avancées au cours du débat :

*i)* en vertu du droit à l'autodétermination, le peuple québécois a le droit de revendiquer et d'obtenir son indépendance tandis que les groupes minoritaires à l'intérieur du Québec, anglophones, populations autochtones, qui ne sont pas des peuples au sens du droit international ne peuvent exprimer de telles prétentions;

*ii)* les mêmes causes devant produire les mêmes effets, le droit à la sécession dont bénéficient les Canadiens (ou les Québécois) français, appartient également aux peuples que sont les Canadiens (ou Québécois) anglophones et les Premières Nations;

*iii)* au regard du droit international, ni les Québécois, ni les groupes minoritaires du Québec ou du Canada ne constituent des peuples ayant vocation à disposer d'eux-mêmes ou, alternativement, si ce sont des peuples, ils ont épuisé ce droit du fait de leur libre participation aux institutions démocratiques canadiennes et ne peuvent dorénavant plus en revendiquer l'exercice;

*iv)* si les Québécois ne peuvent prétendre à la qualité de peuples au regard du droit international, il n'en va pas de même des autochtones qui, se trouvant dans une situation coloniale, sont, pour leur part, en droit d'exiger le bénéfice du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, y compris, le cas échéant, sa conséquence ultime, l'accession à l'indépendance.

3.02 Étant donné le rôle qu'a joué et que continue de jouer ce principe dans le débat actuel et les interprétations divergentes et inconciliables dont il est l'objet, on ne peut esquiver une discussion sur sa portée et ses relations avec l'autre principe fondamental du droit international qu'est l'intégrité territoriale des États et des «pays».

---

98. Cf. Jacques BROSSARD, *op. cit.* n. (5), not. pp. 182 et s.

Cette discussion peut cependant être relativement brève. Il nous apparaît en effet que le droit à l'autodétermination tel que l'envisage le droit positif présente une pertinence limitée pour répondre aux questions posées (A) et qu'en tout état de cause les groupes minoritaires, quels qu'ils soient, ne peuvent s'appuyer sur lui pour justifier en droit leur revendication d'indépendance (B).

*A. La pertinence limitée du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*

3.03 Le «principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes» constitue l'un des grands «mythes juridiques» de la seconde moitié du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Proclamé par les articles 1, paragraphe 2, et 55 de la Charte des Nations Unies, il ne peut plus faire aujourd'hui aucun doute qu'il n'est pas un simple «principe d'art politique» et qu'il a un véritable caractère juridique. Davantage même : il s'agit certainement de l'une des rares normes impératives du droit international général «acceptée et reconnue» comme telle par la «communauté internationale des États dans son ensemble»<sup>99</sup>. Son appartenance au *jus cogens* a été admise par la C.D.I. depuis longtemps<sup>100</sup> et récemment reconnue par la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie<sup>101</sup>.

Toutefois, cette instance, alors même qu'elle consacrait la normalité supérieure du principe, notait «que, dans l'état actuel de son développement, le droit international ne précise pas toutes les conséquences du droit à l'autodétermination»<sup>102</sup>.

---

99. Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

100. V. not. la liste des exemples de normes impératives donnée par la C.D.I. dans son rapport sur le projet de Convention sur le droit des traités parmi lesquels figuraient «le principe d'autodétermination», *Ann. C.D.I.* 1966, vol. II, p. 270). De plus, l'article 19 de la première partie du projet d'articles de la Commission sur la responsabilité des États, mentionne parmi les crimes internationaux la «violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

101. Avis n° 1, préc. n. (8), p. 265.

102. Avis n° 2, 11 janvier 1992, *R.G.D.I.P.* 1992, p. 266.

En réalité, s'il est en effet peu de notions dont la portée soit aussi débattue<sup>103</sup>, le contenu même du principe ne peut faire de doute : il implique le droit pour chaque peuple de participer à la définition de son avenir politique, économique, social ou culturel. L'étendue exacte du choix ainsi offert est cependant variable en fonction des circonstances et va rarement jusqu'à inclure la sécession du fait de la nécessaire conciliation du principe d'autodétermination avec celui de l'intégrité territoriale.

a) *La portée du principe*

3.04 L'élément central du débat - auquel nous n'avons pas la prétention de mettre fin - sur la portée du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tient à ce que, s'il ne peut faire de doute que «tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes»<sup>104</sup>, ni le mot «peuples», ni la notion d'auto-disposition ne font l'objet de définitions généralement admises.

Une étude sans passion permet cependant de clarifier le débat, au moins dans une certaine mesure. Celui-ci apparaît en effet largement comme une querelle sémantique.

En simplifiant quelque peu - et en négligeant les thèses «négatives» qui contestent, à tort (v. *supra* n° 3.03), la positivité du principe - deux positions, apparemment irréductibles, s'affrontent :

- pour les uns, le droit à l'autodétermination inclut toujours le droit à former un État, même si le peuple qui en bénéficie peut se contenter d'autres structures politiques (par exemple une association, ou même une fusion, avec un autre État).

- pour les autres, il a une portée beaucoup plus vaste et implique que toute collectivité humaine, se définissant comme telle, a le droit de voir son existence reconnue, de choisir son avenir et de participer, au sein de l'État auquel elle est rattachée, à l'expression démocratique de la volonté politique.

---

103. V. par. exs. : Ian BROWNLIE, *Principles of International Law*, Clarendon Press, Oxford, 4<sup>th</sup> ed., 1990, p. 597, ou «The Rights of Peoples in Modern International Law» in James CRAWFORD ed., *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1988, p. 5; Michla POMERANCE, *Self-Determination in International Law and Practice*, Nijhoff, 1982, p. 18 ou Danilo TÜRK, «Minority Protection in Human Rights Conventions», *Comunità Internazionale*, 2<sup>nd</sup> Quaderni n° 4, 1991, p. 37.

104. Art. 1<sup>er</sup>, par. 1, des Pactes internationaux de 1966 relatifs respectivement aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, ratifiés par le Canada en 1976; v. aussi, par exs., les résolutions 1514 (XV)(par. 2) et 2625 (XXV)(5<sup>ème</sup> principe, al. 1) de l'Assemblée générale des Nations Unies ou le principe n° VIII de l'Acte final d'Helsinki du 1<sup>er</sup> août 1975 (al. 2).

À vrai dire, quelle que soit, de ces deux thèses, celle à laquelle on adhère (et la majorité de nous penchons pour la seconde), elles conduisent l'une et l'autre à écarter tout droit à la sécession dans les situations non coloniales.

3.05 Il faut, certes, reconnaître que si le droit d'autodétermination appartient, en théorie, à tous les peuples (v. *supra* n° 3.04), des conséquences concrètes en ont été tirées dans la pratique internationale depuis 1945, essentiellement sinon exclusivement en faveur des peuples coloniaux, au moins depuis l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 14 décembre 1960 de la fameuse résolution 1514 (XV) portant Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux<sup>105</sup>.

«En vertu de ce droit», les peuples coloniaux - et ceux, rares, qui leur sont assimilés (v. *supra* n° 3.04) -, «déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel»<sup>106</sup>

ce qui inclut le «droit à l'indépendance complète»<sup>107</sup>, étant entendu qu'il s'agit là d'une possibilité qui leur est ouverte, non d'une obligation. Pour les peuples coloniaux, l'indépendance est un droit, pas un devoir :

*On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie :*

- a) *Quand il est devenu un État souverain et indépendant,*
- b) *Quand il s'est librement associé à un État indépendant; ou*
- c) *Quand il s'est intégré à un État indépendant*<sup>108</sup>.

---

105. Parmi une littérature extrêmement abondante. v. not. : Hector GROS-ESPIELL, *Le droit à l'autodétermination - Application des résolutions de l'O.N.U.*, rapport à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, New York, 1979, E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. 1. Aureliu CRISTESCU, *Le droit à l'autodétermination - Développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, id., 1981, E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1, IV - 121 p.) Antonio CASSESE, «Commentaire de l'article 1 § 2» in J.-P. COT et A. PELLET, eds. *La charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> éd., 1991, pp. 39-55.

106. Résolution 1514 (XV), par. 2.

107. *Ibid.*, par. 4.

108. Résolution 1541 (XV) adoptée par l'Assemblée générale du 15 décembre 1960. V. aussi la résolution 2625 (XXV).

3.06 Les Nations Unies ont énuméré, dans la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960, les indices permettant de qualifier un territoire de «non autonome» mais il ne s'agit pas de critères clairement discriminants et elles en ont fait une application fluctuante à l'évidence dictée par des considérations politiques et contingentes et la seule conclusion que l'on puisse tirer de la pratique est que l'Assemblée générale se réserve le pouvoir de qualification : est un peuple colonial celui qu'elle définit comme tel (sur proposition du Comité de décolonisation).

Il résulte de cette brève analyse que s'agissant des peuples coloniaux définis comme l'ensemble de la population d'un territoire non autonomes et reconnus comme tels par les Nations Unies, leur droit de disposer d'eux-mêmes inclut la faculté d'accéder à l'indépendance s'ils le souhaitent. Une fois cette faculté exercée, elle s'éteint, le droit à l'autodétermination ayant alors pour seule fonction de protéger le peuple concerné contre les ingérences étrangères.

Telle n'est pas, à l'évidence, la situation des Québécois, ni celle des différentes minorités, autochtones ou anglophones notamment, se trouvant sur le territoire du Québec.

3.07 Mais, en réalité, l'indépendance ne constitue pas le seul objet du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, si l'on donne à cette expression son sens plein et entier, le principe signifie qu'après l'accession à la souveraineté, tous les peuples et toutes les parties du peuple ont, au sein de l'État, le droit de voir leur identité reconnue et de participer à l'expression de la volonté politique. Telle est la position constante du Comité des Droits de l'homme et les États - y compris le Canada - l'entendent ainsi et, par leur attitude, confirment le bien fondé de cette interprétation.

La généralisation du droit à l'autodétermination entendu comme le droit d'un peuple de fonder un État aurait des effets dramatiquement déstabilisateurs, évidemment inenvisageables pour une société internationale composée d'abord d'États souverains<sup>109</sup>. «It can be concluded that the view that all peoples in the sociological sense are entitled under international law in the last resort to create independent states is clearly unacceptable as a matter of practice»<sup>110</sup>; mais la limitation de la notion de peuple n'est pas la seule réponse juridique rationnelle à cette objection pratique. On peut au contraire penser que l'équation : «peuple = population d'un territoire colonial» est abusivement simplificatrice, voire simpliste. Non seulement «in practice the claim to self-determination does not necessarily involve a claim to statehood and secession»<sup>111</sup>, mais encore, au plan juridique, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes «does not

---

109. V. par ex. : Lee C. BUCHHEIT, *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, Yale U.P., New-Haven, 1978, pp. 20-30 ou Alexis HERACLIDES, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Franck Cass, 1991, p. 28.

110. Malcolm N. SHAW, «The Definition of Minorities in International Law», *Israel Yb. on Human Rights*, 1991, p. 19.

111. I. BROWNLIE, «The Rights of Peoples ...», *op. cit.* n. (103), p. 6.

imply that the category «peoples' rights» requires that the term «peoples» should have the same meaning for the purposes of all rights accepted as falling within the category»<sup>112</sup>.

En réalité, comme cela est indiqué ci-dessus (n° 1.17), le droit à l'autodétermination est «à géométrie variable» en ce sens que s'il signifie partout et toujours que tous les peuples ont le droit de participer aux choix politiques, économiques, sociaux ou culturels les concernant, il entraîne fort rarement un droit à l'indépendance.

*There is no reason to suppose that what constitutes a «people» for the purpose of one right necessarily satisfies the requirements of another. In other words, the definition of «people» could well be - indeed having regard to the breadth of the claims to peoples' rights, is likely to be - context-dependent(...) Peoples' rights embodies a category, not a definition. What constitutes a people may be different for the purposes of different rights*<sup>113</sup>.

Plus que la précédente (v. n° 3.06), cette approche est de nature à concilier les soucis légitimes des États de préserver leur intégrité avec la reconnaissance de leur droit à disposer d'eux-mêmes à tous les peuples alors même que cèdent les «barrières terminologiques» dans lesquelles les États avaient tenté de contenir la notion<sup>114</sup>: l'expression «peuples autochtones» (et non : «populations») acquiert progressivement droit de cité (v. *infra* n° 3.29), les minorités, de plus en plus, se définissent comme des «peuples» (comme en témoigne surabondamment l'exemple canadien) et le fait même que, dans son acception «indépendantiste», le droit à l'autodétermination ait été reconnu aux seuls peuples «coloniaux» montre bien que ce droit a, ou peut avoir, des significations différentes pour d'autres catégories de peuples.

3.08 La Commission européenne d'arbitrage pour la Yougoslavie a tiré les conséquences de cet état de fait. Dans son avis n° 1 elle a mentionné, en une expression unique les «droits des peuples et des minorités» qualifiés de «normes impératives du droit international général»<sup>115</sup> mais, dans son avis n° 2, elle indique, de façon beaucoup plus précise, les conséquences de ce

112. James CRAWFORD, «The Rights of Peoples : Some Conclusions» in J. CRAWFORD, ed. *op. cit.* n. (103), p. 166. V. aussi Hurst HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1990, p. 74.

113. J. CRAWFORD, *ibid.*, pp. 169-170.

114. L'attitude ambiguë du Canada est très remarquable à cet égard : au plan interne, il reconnaît l'existence de «peuples autochtones» (v. *infra*, n° 3.22); il n'en a pas moins tenté avec vigueur de s'opposer à l'emploi de cette terminologie par la Convention n° 169 de l'O.I.T. (V. Russel Lawrence BARSCH, «Revision of I.L.O. Convention n° 107», *A.J.I.L.*, 1987, p. 760; H. HANNUM, *op. cit.*, n. (112), p. 96, à la note (389); v. aussi l'argumentation canadienne dans l'affaire du *Lac Lubicon* devant le Comité des Droits de l'homme, citée *infra* n. (162), pars. 6.1 et 6.2.

115. Préc. n. (8), p. 265.

droit : il implique le droit pour les minorités «de voir leur identité reconnue» et, puisque «le droit d'autodétermination est un principe protecteur des droits de l'homme», le droit pour chacun des membres de la minorité de voir reconnue son appartenance à celle-ci. En même temps, par implication mais très nettement, la Commission exclut tout droit des peuples minoritaires à l'indépendance<sup>116</sup>. Il n'en résulte d'ailleurs pas que l'accession à l'indépendance leur soit fermée; simplement, c'est une question de fait, non de droit (v. *infra* n° 3.13).

Envisagé de cette manière, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a une substance réelle tout en n'étant pas limité à telle ou telle catégorie de peuples. Variable dans ses conséquences précises en fonction des circonstances, il n'en revêt pas moins, toujours et partout, une signification minimale : la faculté pour chaque peuple de «choisir» son destin. Telle est d'ailleurs l'essence même du principe qu'avait dégagée la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 16 octobre 1975 rendu dans l'affaire du *Sahara occidental*, c'est-à-dire dans un contexte colonial où l'on a voulu longtemps le confiner : il répond «à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples»<sup>117</sup>.

Pour les peuples coloniaux, ce choix inclut la possibilité de l'indépendance; pour les autres, il l'exclut mais signifie à la fois le droit à une identité propre, celui de choisir et celui de participer : «It also, at least for now, stopped being a principle of exclusion (secession) and became one of inclusion : the right to participate. The right now entitles peoples in all states to free, fair and open participation in the democratic process of governance freely chosen by each state»<sup>118</sup>. Identité et démocratie sont ses deux composantes essentielles, mais point l'indépendance sinon, selon certains auteurs qui expriment cette idée avec prudence, en cas de déni extrêmement grave et continu du droit ainsi défini<sup>119</sup>.

---

116. Préc., n. (102), pp. 266-267.

117. Rec. 1975, p. 33.

118. Thomas M. FRANCK, «The Emerging Right to Democratic Governance», *A.J.I.L.*, 1991, p. 59. V. en ce sens les documents de Copenhague (juin 1990) et de Moscou (octobre 1991) de la C.S.C.E. sur «la dimension humaine».

119. *Ibid.* V. aussi Luigi CONDORELLI, «Droit des minorités et garantie des droits des peuples» in A. CASSESE et E. JOUVE eds., *Pour un droit des peuples*, Berger-Levrault, Paris, 1978, p. 131, ou Christian TOMUSCHAT, «Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights». *Festschrift für Hermann MOSLER*, Springer, Berlin, 1983, p. 975.

### 3.09 Il est difficile de prétendre raisonnablement que tel est le cas du Québec.

Quelques auteurs ont tenté, non sans talent, d'établir l'existence d'un «peuple québécois» ou, alternativement, «canadien français». Ainsi, le Professeur Jacques Brossard a affirmé que les Québécois constituaient un peuple et que ce peuple bénéficiait du droit à l'autodétermination car il remplissait toutes les conditions selon lui requises :

- une «dimension politique», un territoire et des structures propres;
- un avenir étatique viable;
- l'acceptation des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international;
- une volonté d'indépendance<sup>120</sup>.

On peut avoir quelques doutes sur certains de ces critères<sup>121</sup>. Quoi qu'il en soit, on ne peut raisonnablement soutenir qu'il s'agisse d'un peuple colonial, ni qu'il est privé du droit à une existence propre au sein de l'ensemble canadien ni de participer à la vie démocratique. L'existence même, difficilement discutable, du premier critère dégagé par le Professeur Brossard, suffit à attester du contraire.

Dès lors, le peuple québécois exerce effectivement son droit à disposer de lui-même dans le cadre de l'ensemble canadien et n'est pas juridiquement fondé à l'invoquer pour justifier son éventuelle accession à l'indépendance. Cela, encore une fois, ne l'empêche nullement de la revendiquer, et de l'obtenir ou de l'imposer : mais il s'agit là d'une question de pur fait que le droit international ne fonde ni ne réproouve : il en prend acte (v. *supra* n° 2.29 et s. et *infra* n° 3.14).

---

120. *Op. cit.* n. (5), p. 191. V. aussi Daniel TURP, «Le droit de sécession en droit international public», *Ann. can. D.I.*, 1982, p. 47.

121. Ainsi, l'absence de viabilité du futur État n'est certainement pas une condition à laquelle l'accession à l'indépendance est juridiquement subordonnée (cf. le paragraphe 3 de la résolution 1514 (XV)) et l'acceptation des principes de la Charte est plutôt une condition d'admission aux Nations Unies.

b) *L'intégrité territoriale des États et les droits des peuples*

3.10 On peut, il est vrai, se demander si, à l'inverse, le droit international n'exclut pas la sécession du fait de l'accent qu'il met sur les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières (v. *supra* n° 2.16 à 2.19).

En apparence, la contradiction est frappante entre ces principes et tant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au moins si on l'entend comme le droit à l'indépendance, et le fait même de la sécession. Elle n'est cependant pas insurmontable et, dans ses deux branches, le droit international la surmonte.

La quasi totalité des instruments internationaux affirmant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mettent également l'accent sur le principe de l'intégrité territoriale des pays, des États.

Tel est d'abord le cas de la Charte des Nations Unies elles-même<sup>122</sup>. On retrouve la même dichotomie dans les résolutions 1514 (XV)<sup>123</sup> ou 2625 (XXV)<sup>124</sup> ou dans l'Acte final d'Helsinki<sup>125</sup>.

3.11 De nombreux auteurs voient dans cette affirmation simultanée de principes apparemment incompatibles une contradiction fondamentale<sup>126</sup> qui a été amplement soulignée au cours des débats devant la Commission. Si contradiction il y a, le premier réflexe est de tenter de déterminer lequel de ces deux principes l'emporte. Ces tentatives conduisent à une impasse : selon les aspirations ou les présupposés des uns ou des autres sera affirmée la supériorité de l'une ou de l'autre de ces normes supposées contradictoires sans qu'aucune raison déterminante vienne départager les tenants de l'une ou de l'autre de ces thèses irréconciliables.

---

122. Cf. les articles 1 § 32 et 55, d'une part et 2 § 4, d'autre part.

123. Le paragraphe 6 évoque l'intégrité territoriale des «pays»; le paragraphe 7, celle «de tous les peuples».

124. Le dernier alinéa du 5<sup>ème</sup> principe est ainsi rédigé : «Tout État doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre État ou d'un autre pays».

125. Cf. les principes n° III et IV d'une part (v. *supra* n° 2.17) et VIII d'autre part.

126. V. par exs. Michla POMERANCE, *op. cit.* n. (103), pp. 46-47 ou, plus nuancés Gudmundur ALFREDSSON, «Human Rights, Fundamental Freedoms and the Rights of Minorities, Essential Components of Democracy», Conseil de l'Europe, Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy, *doct. SXB. CONF (III) 8*, 16-18 Sept. 1991, pp. 1 ou 14; ou Garth NETTHEIM, «Peoples» and «Populations - Indigenous Peoples and the Rights of Peoples», in James CRAWFORD ed., *op. cit.* n. (103), pp. 118-119, on J. WOEHLING, *op. cit.* n. (20), pp. 83-86.

Une manière plus subtile de poser le problème consiste à affirmer que le principe de l'intégrité territoriale et son prolongement, *l'uti possidetis juris* constituent une simple «présomption», réfragable, et tombant devant celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes<sup>127</sup>. Mais ceci n'est guère qu'une autre façon d'affirmer la supériorité de l'une (le droit à l'autodétermination) sur l'autre (l'intégrité territoriale) des deux normes fondamentales considérées.

La solution du problème paraît à vrai dire plus simple, même si elle n'est, au départ, pas évidente : la contradiction invoquée n'existe tout simplement pas si l'on fait une analyse correcte des deux principes en cause.

Pour l'établir il convient, à nouveau, de distinguer entre les situations coloniales d'une part et celles qui ne le sont pas, d'autre part.

3.12 Dans le premier cas, l'examen attentif des résolutions des Nations Unies montre que le principe de l'intégrité territoriale concerne, en réalité, deux entités bien différentes<sup>128</sup> : les «États» d'une part - et cela vise les puissances administrantes - et les «pays» d'autre part - et cela vise les territoires non autonomes.

Les Nations Unies considèrent, à juste titre, que, selon une formule maintes fois reprise, «Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre»<sup>129</sup>.

Dès lors, si le peuple de ce territoire décide, en vertu de son droit à disposer de lui-même, d'accéder à l'indépendance, celle-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du territoire de la métropole, qui est distinct.

Le souci de préserver, simultanément, l'intégrité territoriale des «pays», c'est-à-dire des colonies elles-mêmes, s'explique par la crainte de la majorité des États membres des Nations Unies de faire échec aux tentatives de certaines puissances coloniales<sup>130</sup> de dépecer, pour en tirer avantage, les territoires dont elles avaient la charge. L'Assemblée générale s'est toujours montrée très sourcilleuse sur ce point et, dans les rares cas où elle s'est résignée à l'éclatement

---

127. V. par. exs. : la présentation de M.G. ROBERTSON devant la Commission, préc. n. (10), p. 491; le mémoire du Grand Conseil des Cris de la Baie James, préc. n.(51), pp. 79-80, ou A. BUCHANAN, *op. cit.* n. (51), p. 3.

128. V. les notes (123) et (124) *supra*.

129. Résolution 2625 (XXV), 5<sup>ème</sup> principe, alinéa 6. Cette formule est justifiée par l'existence, dans la Charte, du chapitre XI intitulé «Déclaration relative aux territoires non autonomes».

130. La France au Sahara par exemple, au moment où était adoptée la résolution 1514 (XV).

d'un territoire non autonome administré avant l'indépendance comme une entité unique<sup>131</sup>, ce ne fut ni sans hésitations, ni sans résistances<sup>132</sup>. Il faut certainement voir dans ces quelques hypothèses non pas l'application d'une règle de droit mais la constatation d'un fait imputable aux populations concernées elles-mêmes : le phénomène doit, dès lors, être analysé comme les cas «classiques» de sécession, sans que le contexte colonial entre en ligne de compte (v. *infra* n° 3.14).

Il ne s'agit au demeurant que d'exceptions rarissimes. Dans l'immense majorité des cas, l'accession à l'indépendance des anciens territoires coloniaux s'est effectuée dans le cadre de leurs frontières ou de leurs limites administratives préexistantes conformément au principe *uti possidetis*. Comme l'a fait remarquer la C.I.J., «À première vue (...) ce principe en heurte de front un autre, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

Mais, en réalité, la contradiction n'est qu'apparente : l'*uti possidetis* est le prolongement du droit d'autodétermination.

*C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les États africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples*<sup>133</sup>.

Il n'y a pas ici de contradiction : le respect du principe de l'*uti possidetis juris* est une modalité de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lorsqu'il conduit à l'indépendance des peuples coloniaux.

3.13 La contradiction n'existe pas davantage entre le droit des peuples non coloniaux à disposer d'eux-mêmes d'une part et le principe de l'intégrité territoriale des États d'autre part; mais, cette fois, pour une raison fort simple : comme cela est établi ci-dessus (n° 3.08) le droit à l'autodétermination ne se traduit nullement, dans cette hypothèse, comme celui d'accéder à l'indépendance. Par lui-même, il ne peut donc pas être à l'origine de l'amputation d'un État préexistant.

3.14 Le droit à la sécession n'existe pas en droit international : la création d'un nouvel État n'est pas dans le contexte colonial, au point de vue juridique, une sécession à proprement parler

---

131. Cf. son intransigeance en ce qui concerne «L'île comorienne de Mayotte». V. par ex. les résolutions 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973 ou 46/9 du 16 octobre 1991.

132. Comme le montre, par exemple, sa vive résistance à la création de deux États dans l'ancien Ruanda-Urundi. V. les résolutions 1579 (XV), 1605 (XV), 1743 (XVI) et, finalement, 1746 (XVI) du 27 juin 1962.

133. Arrêt préc. n. (56), p. 567.

(v. *supra* n° 3.12) et, dans tous les cas, le droit à l'autodétermination ne constitue pas une reconnaissance du *droit* à l'indépendance des peuples qui en sont les titulaires<sup>133bis</sup>.

Est-ce à dire que la sécession est interdite par le droit international? Une telle solution serait bien déconnectée du réel et peu compatible avec le froid réalisme du droit...

Il est tout à fait clair que face à des tentatives de sécession, la communauté des États marque des réticences très vives<sup>134</sup> : la réaction initiale des États tiers à l'égard des menaces de dissolution de l'U.R.S.S. et de la Yougoslavie a été pour le moins réservée et l'admission du Bangla-Desh aux Nations Unies s'est heurtée, dans un premier temps, au veto de la Chine. Néanmoins, dans ces derniers cas - et dans d'autres (plus anciennement, Belgique, Panama, etc.) - les États ont, en définitive, accepté le fait accompli.

L'extrême variété des situations rend la synthèse difficile. On peut cependant avancer les propositions suivantes :

i) le droit international ne contient aucun droit à la sécession et, en particulier, on chercherait en vain «dans le droit positif un texte ou une pratique permettant de déduire un droit des peuples de faire sécession de leur droit à disposer d'eux-mêmes»<sup>135</sup>;

ii) face à une tentative de sécession, les États tiers manifestent en général de vives réticences (sauf lorsqu'ils ont des raisons particulières de s'intéresser à sa réussite);

iii) néanmoins, il n'existe pas non plus de règle juridique faisant obstacle à la sécession; le principe de l'intégrité territoriale apparaît comme une norme exclusivement inter-étatique, dont l'effet se confond en partie avec le principe de la non-intervention;

iv) une fois la sécession réussie, l'effectivité de l'exercice des pouvoirs étatiques par les nouvelles autorités suffit à établir l'existence du nouvel État (v. *supra* n° 2.39 et s.), la sécession apparaît aussi comme «un fait politique et le droit international se contente d'en tirer les

---

133.<sup>bis</sup> L'un d'entre nous pense cependant que le droit à l'autodétermination équivaut au droit à l'indépendance (v. *supra* n° 3.04). Cette divergence ne le conduit cependant pas à des conclusions différentes de celles auxquelles arrive la majorité.

134. Surtout s'il existe des doutes sur les aspirations réelles du peuple considéré à l'indépendance ou si celle-ci est établie grâce à une aide extérieure. Cf. les cas du Katanga, du Biafra ou de Chypre. Sur les deux premiers, V. par. ex. : Jean SALMON, *La reconnaissance d'État*, coll. U, Armand Colin, Paris, 1971, pp. 91-200; sur le troisième : Maurice FLORY, «La partition de Chypre», *A.F.D.I.*, 1984, pp. 177-186.

135. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.* n.(11), p. 467.

conséquences lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'autorités étatiques effectives et stables»<sup>136</sup>;

v) toutefois, les États tiers se réservent un droit de contrôle par le biais de la reconnaissance, qui sera refusée au nouvel État si son existence est douteuse ou s'il doit celle-ci à l'usage de la force armée, surtout si celle-ci émane, de façon trop voyante, d'une aide extérieure<sup>137</sup>.

3.15 Ce qui précède peut être résumé assez aisément :

- hormis les situations coloniales, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne confère pas à ceux-ci le droit d'accéder à l'indépendance;

- mais, à l'inverse, le droit international et, en particulier, le principe de l'intégrité territoriale, ne font pas obstacle à l'accession de peuples non coloniaux à l'indépendance.

Dans le cas du Québec, il en résulte que le peuple québécois ne saurait fonder une éventuelle revendication à la souveraineté sur son droit à disposer de lui-même, mais qu'il ne serait pas, pour autant, empêché d'y accéder par des motifs juridiques. En particulier, le Canada peut opposer le principe de son intégrité territoriale aux autres États (comme un Québec indépendant pourrait l'opposer à son tour au Canada), mais ceci ne le protège pas contre l'opposabilité d'une éventuelle sécession effective du Québec qui, en fait sinon en droit, serait considérablement renforcée par la reconnaissance rapide de nombreux États tiers.

### *B. L'absence de droit à l'indépendance des groupes minoritaires*

3.16 La minorité d'aujourd'hui peut devenir la majorité de demain.

*Telle est l'ambiguïté du rapport peuple-minorité : les termes s'inversent selon les découpages territoriaux et, surtout, au gré de l'autonomie exercée par chaque entité collective sur le territoire qui lui est assigné*<sup>138</sup>.

Dans l'ensemble canadien, les Québécois (et/ou les francophones) sont minoritaires. Au Québec, les francophones sont majoritaires, les anglophones formant une minorité, les Amérindiens et les Inuit en constituant d'autres. Sans qu'il y ait lieu de se préoccuper du

---

136. *Ibid.*

137. Cas de la «République turque du Nord de Chypre». V. not. les résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil de sécurité.

138. François RIGAUX, «Minorités - Quelles chances pour l'Europe?», *L'événement européen - Initiatives et débats*, Oct. 1991, n° 16, Le Seuil, Paris, p. 40. L'opposition des termes «peuple» et «minorité» est contestable (v. *supra* n° 3.04 et s.).

problème, fort complexe, des droits pouvant appartenir aux «minorités régionales» par opposition aux «minorités nationales»<sup>139</sup>, il apparaît *prima facie* que les règles applicables aux relations entre le peuple québécois et le Canada valent, *mutatis mutandis*, s'agissant des rapports entre un Québec ayant accédé à la souveraineté et les groupes qui apparaîtraient alors comme ses propres minorités nationales.

Toutefois si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne constituait pas, pour les raisons qui ont été exposées dans la section précédente, un fondement juridique justifiant l'accession de ces groupes à l'indépendance, il convient de se demander si la qualité de minorité, ou celle de peuple autochtone, ne pourrait fonder une telle prétention.

a) *Les droits des minorités*

3.17 Pas davantage que la notion de peuple (v. supra n° 3.4), celle de «minorité» ne fait l'objet d'une définition généralement admise et, moins encore, d'une définition officielle énoncée dans un instrument juridique en vigueur<sup>140</sup>.

Aux fins de la présente étude il suffit d'indiquer que :

- i) de nombreux auteurs, partant en général, mais pas toujours, du postulat selon lequel un peuple a «par définition» vocation à l'indépendance<sup>141</sup>, prennent soin de distinguer les minorités des peuples;
- ii) bien que la thèse contraire ait, non sans paradoxe, été soutenue, le mot même de minorité exclut que l'on puisse qualifier ainsi un groupe dont les membres sont numériquement majoritaires au sein de l'État<sup>142</sup>;
- iii) la définition juridique de la notion de minorité est plus étroite que la conception sociologique que l'on en pourrait avoir; la protection offerte par le droit international vise essentiellement les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques;

---

139. V. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), pp. 958-960.

140. V. la compilation établie par le Secrétariat de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies recensant un grand nombre de définitions proposées, E/CN. 4/1987/WG.5/WP.1.

141. Ce postulat est défendable, pas inéluctable (v. supra n° 3.04 et s.).

142. V. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), p. 957.

iv) toute définition fait appel à la fois à des critères objectifs et subjectifs (sentiment d'appartenance)<sup>143</sup>.

Conformément à la proposition du Rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, on peut admettre avec le Professeur F. CAPOTORTI, que le terme «minorité», tel au moins qu'il est utilisé dans l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques vise :

*Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.*<sup>144</sup>.

3.18 Cette définition s'applique, sans aucun doute aujourd'hui aux Canadiens français et pourrait devenir applicable aux Québécois anglophones d'un futur Québec indépendant si, du moins, ils en acquièrent la nationalité et manifestent le sentiment d'appartenir à une communauté particulière dont ils entendraient préserver la culture, les traditions, la langue, voire la religion.

Elle pourrait également valoir pour les premières nations - tant à l'heure actuelle dans le cadre canadien que, plus tard, au sein du Québec après son éventuelle accession à l'indépendance. Ce point ne présente cependant qu'une importance pratique limitée dans la mesure où les peuples autochtones, qu'on les considère ou non comme des minorités, bénéficient de droits spécifiques et plus étendus (v. *infra* b).

3.19 Autant la communauté internationale s'est, depuis la seconde guerre mondiale, abondamment préoccupée du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes, autant elle a négligé la protection des droits des minorités :

*minorities guarantees were regarded with great suspicion, and the principle of minority rights, to the extent that it found expression at all, was regarded as a consequence of individual rights rather than of the rights of particular or communities or groups*<sup>145</sup>.

---

143. Pour une analyse beaucoup plus détaillée, V. M. N. SHAW, *op. cit.* n. (110), pp. 13-43, *passim*.

144. *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, New York, 1979, (Doc. E/CN.4/Sub.2384/Rev.1) par. 568, p. 96.

145. J. CRAWFORD, *op. cit.* n. (111), p. 161. V. aussi Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), pp. 950-951.

Le silence de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sur ce point est éloquent.

Pendant longtemps, le seul instrument juridique traitant de la question a été l'article 27 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques aux termes duquel :

*Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant 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.*

Ce texte - qui a manifestement inspiré l'article 43 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne<sup>146</sup> - présente deux caractéristiques très frappantes :

- ce ne peut être que par inférence que les droits qu'il reconnaît peuvent acquérir une portée territoriale (v. *infra* n°3.24);
- et ils sont reconnus aux personnes appartenant aux minorités et non aux minorités elles-mêmes<sup>147</sup>.

Des tendances nouvelles se manifestent cependant :

i) adopté le 29 juin 1990, le document de Copenhague de la C.S.C.E. sur la dimension humaine consacre onze paragraphes à la question des minorités nationales<sup>148</sup>; toutefois, bien que les «engagements» (sans valeur juridiquement obligatoire) qui y figurent soient beaucoup plus précis et détaillés que ceux (obligatoires pour les parties) découlant de l'article 27 du Pacte de 1966, ils n'en bouleversent pas la conception générale;

ii) le rapport de la réunion d'experts de la C.S.C.E. sur les minorités nationales adopté à Genève en juillet 1991 innove timidement dans la mesure où, pour la première fois,

*les États participants notent avec intérêt «les résultats positifs» obtenus par certains d'entre eux entre autres :(...)*

- *par des organes et assemblées élus chargés des affaires des minorités nationales;*

---

146. V. J. WOEHRLING, *op. cit.* n. (20), p. 73.

147. V. l'analyse exhaustive de Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.*, n. (119), pp. 949-979, *passim*.

148. Pars. 30 à 40.

- par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale (...);

- par la gestion autonome, par une minorité nationale, des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable; etc.

Ainsi se trouve entrouverte la perspective d'une autonomie collective des minorités présentée comme une possibilité «intéressante» mais, en aucune manière, comme un droit;

iii) plus timide encore, le projet de Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adopté par la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies le 21 février 1992, impose à l'État, dans son article premier, l'obligation de protéger l'identité des minorités dans le cadre de son territoire;

iv) enfin, dans son avis n° 2, la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie évoque les droits dont doivent bénéficier «les populations serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie»<sup>149</sup>.

Il y a, dans tous ces textes, l'amorce d'une évolution, réticente et embarrassée, vers la reconnaissance de droits collectifs des minorités.

3.20 On ne saurait pourtant, à l'évidence, en déduire l'existence de quelconques droits territoriaux en faveur de celles-ci, et moins encore, d'un quelconque droit à la sécession.

Il est remarquable que tous les textes pertinents - quelle que soit leur valeur juridique - situent les minorités «dans l'État»<sup>150</sup> et que plusieurs mentionnent le droit des personnes appartenant à des minorités de maintenir «des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres États auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique»<sup>151</sup>...

---

149. Préc. n. (77), p. 267.

150. Cf. l'article 1<sup>er</sup> du projet de Déclaration des Nations Unies: «Les États protègent l'existence et l'identité (...) des minorités, sur leurs territoires respectifs ...» ou l'alinéa 6 de la section I du rapport de Genève de la C.S.C.E. : «[...] les minorités nationales font partie intégrante des États dans lesquelles elles vivent [...]».

151. *Ibid.*, art. 2§5.

Surtout, comme un leitmotiv, tous ces instruments<sup>152</sup> contiennent une réserve relative au respect de l'intégrité territoriale des États<sup>153</sup>, qui exclut absolument toute implication sécessionniste des droits reconnus aux minorités, fussent-ils collectifs. Ceci résulte tout aussi clairement des avis n° 2 et 3 de la Commission d'arbitrage pour le Yougoslavie qui, tout en reflétant une conception large des droits de minorités, - qu'ils lient au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - insistent sur le fait que

*quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existant au moment des indépendances (uti possidetis juris) sauf en cas d'accord contraire de la part des États concernés*<sup>154</sup>.

3.21 Par ces formules, la Commission excluait toute possibilité pour les «populations serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie» d'exiger le rattachement des territoires sur lesquels elles vivent à la Serbie. Cette conclusion peut être transposée à l'hypothèse dans laquelle les populations anglophones d'un Québec souverain réclameraient soit leur indépendance, soit le rattachement des portions de territoires sur lesquelles elles seraient établies au Canada. Outre que le relatif éparpillement de celles-ci - à l'exception de certaines parcelles frontalières - rend cette perspective passablement irréaliste, de telles revendications n'auraient aucun fondement en droit positif, même si rien n'exclut un accord en ce sens entre les deux États ou entre le Québec d'une part et ses minorités d'autre part.

Il va de soi qu'à l'inverse, les populations francophones du Canada ne seraient pas davantage fondées à exiger, le cas échéant, leur rattachement au Québec.

#### *b) Les droits territoriaux des peuples autochtones*

3.22 La définition des «peuples autochtones» ne fait pas davantage l'objet d'un consensus généralisé que celle des minorités (v. *supra* n° 3.17) ou des peuples (v. *supra* n° 3.04)<sup>155</sup>.

---

152. À l'exception notable, il est vrai, du Pacte de 1966; mais la date de son adoption suffit à expliquer ce silence.

153. Cf. le paragraphe 37 du Document de Copenhague de la C.S.C.E. ou l'article 8, paragraphe 4, du projet de Déclaration des Nations Unies.

154. Avis n° 2, préc. n. (77), p. 266. V. aussi l'avis n° 3, *passim* (*supra* n° 2.46).

155. Cf. Russel Lawrence BARSH, «Indigenous Peoples : an Emerging Object of International Law», *A.J.I.L.* 1986, p. 374 ou H. HANNUM, *op. cit.* n. (112), p. 88, v. cependant les définitions proposées par José R. MARTINEZ COBO, *Étude des problèmes de la discrimination contre les populations autochtones*, vol. V, *Conclusions, propositions et recommandations*, Nations Unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add. 4, par. 379 ou l'article 1<sup>er</sup> pars. 1 et 2, de la Convention n° 169 de l'O.I.T., du 27 juin 1989.

La question peut d'ailleurs être laissée en suspens aux fins de la présente étude puisqu'il ne fait aucun doute que les Amérindiens et les Inuit du Canada constituent des peuples autochtones, quelle que soit la définition que l'on en donne.

Le droit positif, tant canadien que québécois, le reconnaît d'ailleurs sans ambiguïté. Ceci ressort on ne peut plus clairement par exemple du paragraphe 2 de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. «Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada».

Comme on l'a écrit, par ce texte - et par d'autres<sup>156</sup> -, «Canada's aboriginal peoples have constitutional recognition, not just as the objects of legislative power but as the possessors of rights worthy of recognition at constitutional level»<sup>157</sup>. Lors des dernières conférences constitutionnelles thématiques de l'hiver 1991-92, le Gouvernement fédéral s'est récemment déclaré prêt à reconnaître un «droit inhérent» et très large de ses peuples à l'autonomie gouvernementale<sup>158</sup>. Quant au Québec il a reconnu, par la résolution de l'Assemblée nationale en date du 20 mars 1985, l'existence de dix «nations» autochtones et, sans utiliser le mot «peuples», le préambule de la loi de 1990 instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec a rappelé «que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit du Québec le droit de maintenir et développer leur spécificité et d'assurer le progrès de leurs communautés»<sup>158bis</sup>.

3.23 Il n'en résulte, on l'a vu (v. *supra* n°2.08 et s.) aucune reconnaissance d'un droit à la sécession de ces peuples ni de leur souveraineté territoriale<sup>159</sup>.

Au surplus, ces droits, dont certains ont une portée territoriale évidente, sont exclusivement fondés sur le droit interne canadien (ou québécois), y compris lorsque les peuples autochtones les tiennent de «traités», instruments *sui generis* qui, malgré leur nom, ne constituent pas des

---

156. V. not. l'Indian Act de 1985 ou même les Conventions de la Baie-James ou du Nord-Est québécois car :«Even a term that extinguishes prior rights recognizes the existence of those rights.» (Garth NETTHEIM, *op. cit.*, n. (126), p. 113).

157. G. NETTHEIM, *ibid.*, p. 112.

158. Cf. *Le Devoir*, 16 mars 1992.

158.<sup>bis</sup> *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q., 1990, C-34 et L.Q., 1990, c-45.

159. Du moins au sens du droit international.

accords au sens du droit international<sup>160</sup>. Il n'en résulte cependant pas qu'à défaut d'être garanti par le droit interne, le droit à la sécession des peuples autochtones ne le soit pas en vertu du droit international.

3.24 La question, très débattue<sup>161</sup> de savoir si les peuples autochtones constituent des minorités au regard du droit international ne présente, en apparence, guère d'intérêt aux fins de la question en examen : le statut de minorité ne confère en tout état de cause pas au groupe humain qui en est titulaire un droit à la sécession (v. *supra* a/ ).

Il convient cependant de remarquer à cet égard que les personnes appartenant à des peuples autochtones se prévalent, devant le Comité des Droits de l'homme institué par le Protocole facultatif annexé au Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques, des droits garantis aux minorités par l'article 27 de celui-ci et que le Comité accepte de se prononcer sur ces demandes<sup>162</sup>. De plus, dans l'examen des rapports des États, le Comité examine la protection accordée aux minorités<sup>163</sup> et le Canada inclut spontanément les peuples autochtones parmi les minorités<sup>164</sup>.

On peut penser que, prenant appui sur cette jurisprudence, le Comité ferait respecter, au titre des droits des minorités protégés par l'article 27 les droits ancestraux de nature territoriale appartenant aux Indiens et aux Inuit du Canada et que ceux-ci devraient être considérés comme acquis en cas d'accession du Québec à l'indépendance : ils sont en effet liés à la manière de vivre et de sentir de ces peuples (v. *infra* n° 3.25) et peuvent, à ce titre, être considérés comme

---

160. V. M. TORRELLI, *op. cit.*, n. (126); Daniel TURP, témoignage devant la Commission Bélanger-Campeau, *Journal des débats*, 8 déc. 1990, p. 1646; v. aussi la célèbre affaire *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S., 1025 (La Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités des Nations Unies a chargé un rapporteur spécial, M. Miguel ALFONSO MARTINEZ, d'établir une «étude des traités, accords et autres arrangements souscrits entre les états et les populations autochtones»; celles-ci en est à son stade préliminaire (v. E/CN.4/Sub.2/1991/40/Rev.1, annexe III, p. 38).

161. En règle générale, les représentants des peuples autochtones semblent refuser toute assimilation avec les minorités. V. Russel Lawrence BARSH, *op. cit.* n. (155), pp. 375-376.

162. V. en ce sens les affaires *Lovelace* (communication n°24/1977, rapport du 30 juil. 1981, not. pars. 9.2 et 15 à 19), *Kitok* (communication n° 197/1985, rapport du 23 juil. 1988, not. pars 6.3, 9.1, 9.2, 9.4 et 9.8) ou *Ominayak* (affaire de la bande du *Lac Lubicon* (communication n° 167/1984, rapport du 26 mars 1990, not. pars. 13.4, 32.2 ou 33).

163. V. par ex. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.*, n. (119), p. 963.

164. V. *ibid.*, ou Hurst HANNUM, *op. cit.*, p. 63.

faisant partie de leur culture et, sans doute, dans certains cas, comme indispensables à la pratique de leur religion.

Il n'en résulterait pas, pour autant, un droit à la sécession que les règles applicables aux minorités n'imposent nullement (v. *supra* n° 3.20).

3.25 Toutefois, quand bien même ils constitueraient des minorités, les peuples autochtones seraient des minorités présentant des caractères suffisamment spécifiques pour pouvoir prétendre à des droits - y compris et surtout territoriaux - particuliers<sup>165</sup>.

Outre le fait qu'ils constituent les premiers occupants du territoire, leur trait le plus caractéristique consiste dans les rapports spirituels qui les unissent profondément à leurs terres.

*It must be understood that, for indigenous populations, land does not represent simply a possession or means of production. It is not a commodity that can be appropriated, but a physical element that must be enjoyed freely. It is also essential to understand the special and profoundly spiritual relationship of indigenous peoples with Mother Earth as basic to their existence and to all their beliefs, customs, traditions and culture*<sup>166</sup>.

Tel est aussi le cas pour les Amérindiens et les Inuit du Québec : «Les besoins et les intérêts des autochtones sont étroitement liés à leurs terres, leurs terres étant au centre même de leur existence»<sup>167</sup>; ils «entourent leurs territoires et tout ce qu'ils contiennent d'une véritable mystique. Il y a entre eux et la terre de leurs ancêtres un rapport, un lien, quelque chose d'indéfinissable mais de réel et d'authentique»<sup>168</sup>.

3.26 Les relations particulières des peuples autochtones à la terre sont prises en compte par certains instruments juridiques qui leur reconnaissent certains droits de nature territoriale auxquels ne peuvent prétendre les autres minorités. Ainsi, l'article 11 de la Convention n° 107 de l'O.I.T. garantit-elle le droit de propriété, collective ou individuelle, des membres des populations autochtones sur les terres traditionnelles de celles-ci. Les articles 13 et 14 de la

---

165. V. en ce sens le rapport préc. de F. CAPOTORTI (n. 144), par. 50, Gudmundur ALFREDSSON, «Indigenous Populations, Protection», *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, p. 311 ou J. BROSSARD, *op. cit.* n. (5), PP. 174-175.

166. J.R. MARTINEZ COBO, *op. cit.* n. (155), par. 5.09, v. aussi les rapports des Conférences mondiales contre le racisme et la discrimination raciale de 1978 et 1983 ou H. HANNUM, *op. cit.* n. (112), p. 91.

167. J. CIACCIA, discours préc. n. (33), p. XV.

168. *Ibid.*, p. XXI.

Convention n° 169, adoptée en 1989 et entrée en vigueur le 5 septembre 1991, qui a vocation à se substituer à la précédente, disposent pour leur part :

Article 13

*1. In applying the provisions of this Part of the Convention [consacrée à la terre] governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands and territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship (...).*

Article 14

*1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities (...).*

Le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones adopté en première lecture par les membres du Groupe de travail de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités en octobre 1991, va dans le même sens :

*Les peuples autochtones ont le droit de maintenir les liens particuliers et profonds qui les unissent à leurs terres, territoires et ressources - ce qui inclut l'ensemble de l'environnement : sol, air et hydrosphère - qu'ils occupent ou utilisent sous d'autres formes traditionnellement.*

*Les peuples autochtones ont le droit collectif et individuel de propriété, de gestion et d'usage des terres et des territoires qu'ils occupent ou utilisent sous d'autres formes traditionnellement (...)<sup>169 170</sup>.*

Ces textes n'ont qu'une valeur juridique relative : les Conventions de l'O.I.T. ne lient que les États parties<sup>170bis</sup>, ce qui n'est pas le cas du Canada. Le projet de Déclaration, qui n'a, à ce

---

169. Pars. 16 et 15. V. aussi les pars. 6.c) (interdiction du génocide culturel qui inclut la dépossession des terres) et 16 (droit à la restitution des terres ou à indemnisation).

170. En 1989, l'Assemblée générale de l'O.E.A. a chargé la Commission interaméricaine des droits de l'homme de préparer un instrument interaméricain de protection des droits des peuples indigènes. Cet instrument qui devait être présenté à l'Assemblée générale de Nassau paraît loin d'être prêt. Cf. le *Rapport* annuel C.I.D.H., 30 mars 1992.

170.<sup>bis</sup> La Convention n° 169 n'a été ratifiée à ce jour que par quatre états : le Mexique, la Norvège, la Bolivie et la Colombie.

jour, été adopté traduit des tendances et n'aura, en tout état de cause, pas la force obligatoire combien même il viendrait à être adopté définitivement. Il paraît donc difficile d'y voir des instruments «embodying minimum principles of customary international law that are binding on all countries»<sup>171</sup>.

3.27 Peu importe, du reste, aux fins de la présente étude : de toutes manières, même ces textes, qui représentent la conception la plus large des droits envisagés en faveur des peuples autochtones, ne prévoient nullement qu'ils aient un droit à la sécession<sup>172</sup>.

Non seulement ceci résulte, négativement, du texte même des dispositions précitées qui parlent de «propriété», de «possession», de «droits d'usage», etc., et nullement de souveraineté territoriale ou d'indépendance - contrastant ainsi avec ceux applicables aux peuples coloniaux (v. *supra* n° 3.05) -, mais encore, les mêmes instruments précisent expressément le contraire.

Un exemple frappant d'une telle précaution est fournie tant par les Conventions internationales du travail n° 107 et 169 que par le projet de Déclaration de la Sous-Commission, tous ces instruments précisant qu'ils ont vocation à régir les relations des peuples autochtones «avec les États dans lesquels ils vivent»<sup>173</sup>. D'autres dispositions vont dans le même sens :

- le fait que la participation des peuples autochtones «à la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur État»<sup>174</sup> soit prévu;
- la responsabilité des Gouvernements dans la mise en oeuvre de ces instruments<sup>175</sup>;

---

171. Rapport de la nation algonquine à la Commission, p. 30.

172. V. cependant les hésitations de Gudmundur ALFREDSSON, «Indigenous Peoples, Treaties with...», *Encyclopedia of Public International Law*, p. 315.

173. Projet de Déclaration, préambule, al. 12 (souligné par nous); V. aussi Convention n° 107, préambule, al. 7 (intégration dans leurs communautés nationales respectives; Convention n° 169, préambule, al. 5 et art. 1, par. 1; Implementation of the Program of Action for the Second Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, *Report of the Meeting of Experts to Review the Experience of Countries in the Operation Schemes of Internal Self-Government for Indigenous peoples*, Nuuk, 26-28/9/91, E/CN.4/1992/42, Conclusions des experts, p. 12, par. 3, p. 13, par. 11).

174. Projet de Déclaration, pars. 21 et 22 (souligné par nous).

175. V. par exs. les articles 2 ou 5 de la Convention n° 107 ou 2,6 ou 7, §3, de la Convention n° 169.

- la subordination des droits des peuples autochtones au respect des droits fondamentaux de l'État<sup>176</sup>;

- ou le «droit d'entretenir et de développer les contacts, les relations et la coopération traditionnels(...) avec leurs frères par-delà les frontières des États, et [l']obligation de l'État d'adopter des mesures en vue de faciliter ces contacts<sup>177</sup>.

3.28 Ce dernier principe établit au surplus que la division des peuples autochtones entre deux ou plusieurs États n'est pas, par elle-même, contraire au droit international. Dès lors, cette perspective ne saurait constituer un obstacle juridique à l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, contrairement à ce qui est parfois affirmé<sup>178</sup>.

3.29 La conclusion fondamentale selon laquelle les peuples autochtones ne tiennent ni du droit constitutionnel canadien, ni du droit international un droit à constituer un État distinct ne signifie nullement qu'il ne s'agit pas de «peuples» au regard de ces deux ordres juridiques, ni que ces peuples ne soient pas titulaires du droit à disposer d'eux-mêmes.

Il est vrai que, sur ces points, le droit international s'est montré hésitant. Dans un premier temps, l'expression courante était : «populations autochtones». Récemment, elle a été supplantée par celle de : «peuples autochtones». Ainsi, en 1988, le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités est devenu le Groupe de travail sur les peuples autochtones. De même alors que la Convention n° 107 de l'O.I.T. était consacrée aux populations autochtones, la Convention n° 169 est relative aux «peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants».

Toutefois, de façon très significative<sup>180</sup>, le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> de cette dernière précise : «The use of the term «peoples» in this Convention shall not be construed as having any implication as regards the rights which may attach to the term under international law».

---

176. V. l'article 8, par. 2, de la Convention n° 169.

177. Voir art. 32 de la Convention n° 169 (souligné par nous) et le projet de Déclaration, projet de paragraphe 26 (souligné par nous).

178. V. par. ex. le témoignage de Richard FALK devant la Commission, *Journal des débats*, 4 fév. 1992, p. 705 et l'exposé écrit de la nation algonquine, p. 40. Sur le problème général des minorités à cet égard, v. *supra* n° 3.20.

180. V. M. N. SHAW, *op. cit.* n. (110), p. 28.

Cette «clause de prudence» est, à l'évidence, destinée à rassurer les États qui, comme le Canada<sup>181</sup>, redoutaient que, par assimilations successives, on en vienne à reconnaître aux peuples autochtones les mêmes droits qu'aux peuples coloniaux ce qui eût inclus le droit à l'indépendance s'ils en exprimaient le désir (v. *supra* n° 3.05).

On a souligné, à juste titre, l'incohérence de l'attitude consistant à reconnaître l'existence de peuples autochtones au plan interne et à la refuser dans la sphère internationale : «It has never been demonstrated by the Canadian government why indigenous peoples would not constitute «peoples» under international law»<sup>182</sup>.

3.30 Comme tout peuple, les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes (v. *supra* n° 3.04), ce que proclame avec force le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones : «Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes conformément au droit international»<sup>183</sup>.

Mais, que ceci reflète ou non l'état actuel du droit positif, la portée de ce droit est aussitôt précisée :

*En vertu de ce droit, ils déterminent librement leurs rapports avec les États dans lesquels ils vivent, dans un esprit de coexistence avec les autres citoyens, et assurent librement et dans la dignité leur développement économique, social, culturel et spirituel.*

Certes, si ce texte reflète le droit positif - point qu'il n'est pas nécessaire d'élucider ici - il en résulte des droits étendus en faveur des peuples autochtones mais ils se situent à l'intérieur de l'État, ce que confirment les autres dispositions du projet (v. *supra* n° 3.27), pourtant très favorables à ces peuples.

Comme l'a écrit M. J. Martinez Cobo :

*Self-determination, in its many forms, must be recognized as the basic precondition for the enjoyment by indigenous peoples of their fundamental rights and the determination of their own future. It must also be recognized that the right to self-determination exists at various levels and includes economic, social, cultural and political, factors. In essence, it constitutes the exercise of free choice by indigenous peoples who must, to a large extent, create the specific content of this principle, in both its internal and external expressions, which do not necessarily include the right to secede from the state in which they live and to set themselves up as sovereign entities.*

---

181. V. *supra* n. (114).

182. Grand Council of the Crees of Quebec, Submission préc. n. (51), p. 60.

183. V. aussi les alinéas 13 et 14 du préambule.

*This right may in fact be expressed in various forms of autonomy within the state, including the individual and collective right to be different and to be considered different*<sup>184</sup>.

3.31 Ainsi, contrairement à ce qui se produit pour les minorités non-autochtones, le droit international contemporain tend à reconnaître à ces peuples des droits étendus sur leurs terres et territoires ancestraux. Mais, quelle que soit la valeur juridique des textes qui traduisent cette tendance, ils ne vont pas jusqu'à reconnaître à ces terres et territoires un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État et ces droits ne s'apparentent en aucune manière à des droits de souveraineté.

Certes, si un ou plusieurs peuples autochtones en venaient à imposer l'existence effective d'un État dans un cadre territorial déterminé au détriment du Canada (ou du Québec, si celui-ci accède à l'indépendance), cet État pourrait acquérir une existence juridique. Mais il tiendrait son existence de son effectivité, renforcé, le cas échéant, par les reconnaissances dont il bénéficierait, mais non d'un droit préexistant appartenant au(x) peuple(s) considéré(s). Le problème se poserait alors, au plan des principes, dans les mêmes termes que pour le Québec lui-même (v. *supra* n° 2.41) mais pourrait être compliqué, concrètement, par la difficulté de déterminer précisément les limites des territoires autochtones.

#### **IV Conclusions**

4.01 Au terme de cette étude, il nous paraît utile de résumer les principales constatations auxquelles l'examen des questions posées nous a conduits :

*i/* Au plan juridique, l'accession éventuelle à la souveraineté du Québec ne peut être fondée sur le principe de l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes qui n'entraîne vocation à l'indépendance que pour les peuples coloniaux ou pour ceux dont le territoire fait l'objet d'une occupation étrangère.

*ii/* Les minorités linguistiques, ethniques ou religieuses n'ont pas non plus un tel droit; le droit international contemporain leur assure une protection étendue en matière culturelle au sens large, mais ne garantit pas de droits territoriaux spécifiques.

*iii/* Il n'en va pas de même en ce qui concerne les peuples autochtones dont les relations spéciales avec leurs territoires et terres ancestraux sont pris en compte par le droit international qui leur garantit des droits territoriaux de plus en plus étendus. Néanmoins, quelle que soit la consistance exacte de ces droits dont la portée est, aujourd'hui, difficile à apprécier, ils ne sauraient s'analyser en la reconnaissance d'un quelconque droit à l'indépendance en faveur de ces peuples.

---

184. Rapport préc. n. (155), pars 579 et 580. V. aussi G. NETTHEIM, *op. cit.* n. (156), p. 120.

iv/ Dès lors, dans une situation non coloniale, l'accession à la souveraineté d'un territoire est une simple question de fait au regard du droit international : le nouvel État est considéré comme tel si son existence est effective. La reconnaissance par les États tiers (et par l'État dont le territoire concerné s'est détaché) constitue un test de cette effectivité.

v/ Au demeurant, dans le cas du Canada et du Québec, l'intégrité territoriale de celui-ci est garantie, avant l'indépendance, par les règles constitutionnelles de celui-là et le serait, après l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, par les principes bien établis et impératifs du droit international général. Il n'y a pas place pour une situation intermédiaire dans laquelle s'appliqueraient des règles différentes.

vi/ Lorsque la sécession se produit dans le cadre d'une circonscription territoriale bien définie, les anciennes limites de celle-ci constituent les frontières du nouvel État (principe de l'*uti possidetis juris*). La pratique internationale récente ne laisse aucun doute sur ce point lorsque l'État prédécesseur est une fédération, et traduit l'existence d'une *opinio juris* généralisée en ce sens.

vii/ Ces règles ne sont pas tenues en échec par les circonstances dans lesquelles certains territoires ont été rattachés au Québec. Seul importe «l'instantané territorial» au moment de l'accession à la souveraineté.

viii/ Si celle-ci se produit, le Québec «héritera» de l'intégrité du territoire qui est aujourd'hui le sien et de toutes les compétences relatives à celui-ci qui sont actuellement exercées par les autorités fédérales, notamment et y compris sur les réserves indiennes.

ix/ La succession aux limites territoriales existantes ne s'étend probablement pas au domaine maritime, nul État ne pouvant être privé de ses droits inhérents sur les espaces marins adjacents à ses côtes.

x/ Aucun principe de droit international n'empêche le Canada et le Québec éventuellement indépendant d'aménager comme ils l'entendent par voie de traités les règles précédentes.

4.02 Ces constatations nous conduisent à donner les réponses suivantes aux questions qui nous ont été posées :

#### . Question n° 1

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient les frontières actuelles et comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, sauf accord en sens contraire de la province avant l'indépendance ou entre les deux États après celle-ci.

**. Question n° 2**

Dans la même hypothèse, le principe de la continuité juridique (absence de *vacuum juris*) conduit à faire prévaloir l'intégrité territoriale du Québec, garantie tant par le droit constitutionnel canadien que par le droit international public, sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec que celles-ci émanent

- des autochtones du Québec, qui ont tous les droits appartenant aux minorités auxquels s'ajoutent ceux reconnus aux peuples autochtones par le droit international contemporain, sans qu'il en résulte un quelconque droit de sécession.
- de la minorité anglophone pour laquelle la protection offerte par le droit international n'a aucun effet territorial, ou
- des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, qui, en tant que telles, ne bénéficient d'aucune protection particulière au regard du droit international.

Ces conclusions sont renforcées par l'applicabilité du principe de la succession aux limites territoriales existantes au moment de l'accession à l'indépendance.

Nous certifions que, dans l'état actuel des informations dont nous disposons, l'argumentation et les conclusions ci-dessus exposées correspondent à nos convictions sincères et véritables. En foi de quoi, nous apposons ci-après nos signatures, pour servir et valoir ce que de droit.

À Paris le 8 mai 1992,

Thomas Franck

Rosalyn Higgins

Alain Pellet

Malcolm Shaw

Christian Tomuschat



## ***Annexe I***

### ***Mandat confié au groupe d'experts***

Québec, le 4 mars 1992

Alain Pellet,  
Malcolm N. Shaw,  
Christian Tomuschat,  
Rosalyn Higgins,  
Thomas Franck,

Je veux en premier lieu vous remercier d'avoir accepté de faire partie d'un groupe de juristes experts en droit international qui est appelé à donner un avis à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, de l'Assemblée nationale du Québec.

J'aimerais également vous donner quelques précisions sur le contexte de votre mandat.

La Commission est l'une des deux commissions parlementaires mises sur pied l'an dernier suite à l'adoption de la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (dont copie vous sera transmise). Les travaux de la Commission ont débuté à l'automne et se poursuivront jusqu'en avril. Son rapport, qui sera déposé au cours du printemps, constituera une étape importante vers la tenue du référendum sur la souveraineté qui est prévu par l'article 1 de la Loi. L'article 1 précise que ce référendum aura lieu en juin ou en octobre 1992.

Il est vite apparu que la question de l'intégrité du territoire du Québec au moment de son accession éventuelle à la souveraineté était l'une des plus sensibles et importantes devant la Commission.

Cette question se présente sous différents aspects. Certaines personnes soutiennent que le Québec ne pourrait accéder à la souveraineté avec son territoire actuel, mais plutôt avec le territoire dont il disposait en 1867, au moment de la formation de la fédération canadienne. En effet, les frontières du Québec ont été modifiées à deux reprises par des lois fédérales après cette date. Ces modifications, qui ont eu lieu en 1898 et en 1912, ont étendu considérablement le territoire nordique du Québec. La loi fédérale de 1912 contenait par ailleurs des conditions relatives aux relations entre le gouvernement du Québec et les autochtones qui habitent le nord de son territoire. Ces conditions ont été abrogées par une loi fédérale, adoptée en 1977, qui mettait en vigueur la Convention de la baie James et du Nord québécois. Certaines personnes continuent cependant de soutenir que ces conditions seraient violées par l'accession du Québec

au statut d'État souverain. D'autres considèrent que les territoires qui font l'objet des lois de 1898 et de 1912 ont été octroyés au Québec à titre de province dans le contexte de la fédération canadienne, et qu'ils ne sauraient être conservés par le Québec advenant un changement de son statut.

Par ailleurs, certains peuples autochtones du Québec revendiquent le droit à l'autodétermination, et considèrent que la décision démocratique du peuple québécois de choisir la souveraineté politique ne saurait s'appliquer à leurs territoires sans leur consentement. L'Assemblée nationale a reconnu que les collectivités autochtones du Québec formaient des nations, dans une résolution adoptée en 1985. Le gouvernement du Canada serait disposé à ce que la Constitution du Canada reconnaisse, selon des modalités qui restent à déterminer, le droit inhérent des peuples autochtones canadiens à l'autonomie gouvernementale, dans le cadre de la Constitution. Cependant, ni le gouvernement du Canada, ni le gouvernement du Québec ou d'une autre province, ni les parlements dont ces gouvernements relèvent, n'ont reconnu le droit des autochtones à l'autodétermination.

D'autres groupes de résidents du Québec pourraient réclamer le démembrement du territoire du Québec après un référendum dont le résultat serait favorable à la souveraineté. Puisque le Canada serait scindé en deux parties si le Québec faisait sécession, certains citoyens ont souhaité que le Canada conserve un couloir territorial à travers le Québec afin de relier l'Ontario au Nouveau-Brunswick. Certains membres de la minorité anglophone du Québec ont demandé que des régions où cette minorité est concentrée continuent de faire partie du Canada. Enfin, certains citoyens de régions frontalières pourraient, quelle que soit leur origine ethnique, désirer que ces régions soient rattachées au Canada.

Les questions que nous vous formulons ont pour but de s'adresser à l'ensemble de ces préoccupations. Ces questions portent sur l'application du principe de *l'uti possidetis* à l'hypothèse de la souveraineté du Québec.

### Les questions

1. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient-elles les frontières actuelles, qui comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, ou celles de la province de Québec au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867?
2. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le droit international ferait-il prévaloir le principe de l'intégrité territoriale (ou *uti possidetis*) sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, plus particulièrement
  - a) les revendications des autochtones du Québec qui invoquent le droit à l'autodétermination des peuples au sens du droit international;

- b) les revendications de la minorité anglophone, notamment en ce qui concerne les régions du Québec où cette minorité est concentrée;
- c) les revendications des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, quelle que soit l'origine ethnique de ces personnes.

Vous pouvez évidemment compter sur la collaboration du service juridique de notre Secrétariat. Vous trouverez en annexe une liste des documents qui vous seront transmis immédiatement.

Nous souhaitons que l'avis que vous rédigez avec les autres membres de l'équipe nous parvienne dans les premiers jours d'avril. Une comparution devant la Commission de quelques membres de l'équipe pourrait avoir lieu peu après. Dans l'intervalle, j'espère avoir le plaisir de vous rencontrer dimanche, le 15 mars, à Paris. Je serai accompagné de M. André Binette, conseiller juridique du Secrétariat. Le lieu et l'heure de cette rencontre vous seront précisés par télécopieur.

Je suis par ailleurs informé qu'un projet de contrat vous sera acheminé dans les prochains jours, conformément aux dispositions convenues entre vous-mêmes ou votre représentant, et M. Binette.

J'espère que ces modalités vous apparaissent satisfaisantes. Soyez assuré de l'importance que nous attachons à votre travail dans ce dossier.

Veillez agréer, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

**FRANÇOIS GEOFFRION**  
Secrétaire des commissions  
sur le processus de détermination  
de l'avenir politique et  
constitutionnel du Québec.



## **Annexe II**

### **Résumé des curriculum vitae des experts (préparé par le Secrétariat)**

#### **FRANCK, THOMAS**

Le professeur Thomas Franck est diplômé de la Harvard Law School. Il est actuellement Becker Professor et Directeur du Centre pour les études internationales de la Faculté de droit de l'Université de New York (New York University). Il est également rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law*.

Trois des 22 ouvrages publiés par le professeur Franck ont reçu des prix.

Le professeur Franck a été notamment conseiller constitutionnel de divers pays africains et délégué des Iles Salomon à l'Assemblée générale des Nations Unies.

#### **HIGGINS, ROSALYN**

Diplômée de l'Université de Cambridge, la professeure Rosalyn Higgins Q.C. enseigne le droit international public à la London School of Economics. Membre depuis 1984 du Comité sur les droits de l'Homme des Nations Unies, elle a conseillé le gouvernement du Royaume-Uni et divers gouvernements étrangers devant la Cour internationale de Justice.

Auteur de plusieurs volumes et dizaines d'articles traitant de droit international, le professeur Higgins détient la médaille Wolfgang Friedmann de l'Université Columbia pour sa contribution au droit international.

#### **PELLET, ALAIN**

Le professeur Alain Pellet est docteur d'État en droit public et agrégé des Facultés de droit. Il enseigne présentement le droit international public à l'Université de Paris X-Nanterre et à l'Institut d'Études politiques de Paris.

Il est membre de la Commission du Droit international des Nations Unies et membre suppléant de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des Droits de l'homme. Il a plaidé plusieurs affaires devant la Cour internationale de Justice; il a notamment assisté le Burkina Faso à propos du différend frontalier l'opposant au Mali; il est actuellement Conseil et avocat de l'Australie et du Tchad, dont il est également Agent adjoint dans l'affaire du différend territorial opposant ce pays à la Libye. Il

est en outre expert-consultant auprès de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie.

Directeur de la collection «Droit international» aux Éditions Économica, le professeur Pellet a publié de nombreux articles en droit international et plusieurs ouvrages, il a en particulier, co-dirigé, avec le professeur Jean-Pierre Cot, le commentaire article par article de *La Charte des Nations Unies* [qui a remporté le Prix Lemonon de l'Institut de France].

#### SHAW, MALCOLM N.

Le professeur Malcolm N. Shaw enseigne en ce moment le droit à l'Université de Leicester, Grande-Bretagne. De 1983 à 1986, il a été directeur de la Faculté de droit de l'Université d'Essex.

Récemment, il a représenté la Grande-Bretagne à la conférence tenue par les Nations Unies sur les droits de l'Homme à Kiev, URSS, 1990; il a aussi conseillé le gouvernement hongrois en matière de protection des droits des minorités.

Le professeur Shaw est l'auteur de deux livres, *International Law* et *Title to Territory in Africa - International Legal Issues*. Il a de plus rédigé de nombreux articles, notamment, sur la question des disputes territoriales en droit international.

#### TOMUSCHAT, CHRISTIAN

Diplômé de l'Université de Heidelberg, le professeur Christian Tomuschat dirige à Bonn, Allemagne, l'Institut de droit international de la Faculté de droit et d'économie. Il y enseigne le droit international public et le droit constitutionnel.

Le professeur Tomuschat a été membre du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies de 1977 à 1986. Il est actuellement président de la Commission du droit international des Nations Unies. De plus, il fait présentement enquête pour la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Guatemala, y compris les droits des peuples indigènes guatémaltèques. Enfin, il fait partie des conseils de rédaction de plusieurs revues européennes de droit international public.

### **Annexe III**

#### **Liste des documents fournis aux experts par le Secrétariat des Commissions sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec**

##### **Première liste**

##### **1. Lois**

- Loi constitutionnelle de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique)
- Loi constitutionnelle de 1871 (extraits)
- Loi constitutionnelle de 1982 (extraits)
- Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L.Q. 1991, c.34

##### **2. Journal des débats**

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 4 février 1992 - N° 24 (présentation de la Nation algonquine)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le jeudi 6 février 1992 - N° 26 (présentation de la Nation huronne-wendat)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 11 février 1992 - N° 27 (présentation de l'Assemblée des Premières Nations)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 25 février 1992 - N° 31 (présentation du Grand Conseil des Cris du Québec)

##### **3. Documents préparés par le Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté**

- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *La démarche du Québec* (20 novembre 1991)
- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *La déclaration de souveraineté - Les frontières d'un Québec souverain* (11 octobre 1991)

- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *Les relations entre l'État et les nations autochtones* (7 février 1992)

- *Les frontières de la Province de Québec*, document préparé par le Secrétariat de la Commission et faisant référence aux lois suivantes :

. La Proclamation Royale (1763)

. L'Acte du Québec (1774)

. An Act for establishing Courts of Judicature in the Island of Newfoundland and the Islands adjacent; and for re-annexing Part of the coast of Labrador and the Islands lying off the said Coast to the Government of Newfoundland (1809)

. An Act to provide for the Extinction of Feudal and Seigniorial Rights and Burthens on Lands held *a Titre de Fief* and *a Titre de Cens*, in the Province of Lower Canada; and for the gradual Conversion of those Tenures into the Tenure of Free and Common Soccage; and for other Purposes relating to the said Province (1825)

. An Act for the Settlement of the Boundaries between the Provinces of Canada and New Brunswick (1851)

. Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest et nord-est de la province de Québec (1898)

. Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava (1912)

. Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada (1977)

#### 4. Autres

- Assemblée des Premières Nations - Mémoire à l'intention de l'Assemblée nationale - La Commission parlementaire étudiant les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - 11 février 1992

- *Status and rights of the James Bay Crees in the context of Quebec's secession from Canada* submitted by the Grand Council of the Crees (of Quebec) to the Commission on Human Rights of the United Nations - February 1992 (version française non-disponible)

- Henri Brun - *Le territoire du Québec, six études juridiques* - Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1974 (extraits)

- Cassettes vidéo - 92.02.19 - Network CBC-TV - 22:10 The Journal. Second in a series of reports on Quebec's possible separation.
- *Le Québec Statistique*, Les Publications du Québec, 59e édition, 1989.

1992.03.05

### *Deuxième liste*

#### 1. Journal des débats

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mercredi 9 octobre 1991 - N° 5 (présentation de M. Daniel Turp)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Jeudi 17 octobre 1991 - N° 6 (présentation de M. Henri Dorion)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mardi 22 octobre 1991 - N° 7 (présentation de M. Henri Dorion)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Jeudi 7 novembre 1991 - N° 8 (présentation de M. André Patry)
- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mardi 26 novembre 1991 - N° 10 (présentation de M. Stephen A. Scott et de M. Henri Brun)

1992.03.11

### *Troisième liste*

#### 1. Lois

- Loi constitutionnelle de 1982 - Proclamation de 1983 modifiant la Constitution
- Loi sur les Indiens (1989)

- Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires (édition 1991)
- Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q. 1978 c. 67
- Convention du Nord-Est québécois (Naskapi)

## 2. Commission Bélanger-Campeau

- Rapport
- José WOEHLING
  - . *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec*
- Jacques-Yvan MORIN
  - . *Réflexions sur l'avenir culturel, économique et constitutionnel du Québec et du Canada* (Novembre 1990)
  - . Résumé du mémoire
  - . Présentation de M. Jacques-Yvan Morin à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (jeudi 13 décembre 1990)
- Daniel TURP
  - . *Exposé-réponse* (Novembre 1990)
  - . Présentation de M. Daniel Turp à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (mardi 18 décembre 1990)

## 3. Documents présentés devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté

- Jacques-Yvan MORIN
  - . *La constitution d'un Québec souverain*
  - . Présentation de M. Jacques-Yvan Morin (mardi 17 décembre 1991)
- Jean-Jacques SIMARD
  - . *Développement et auto-détermination autochtones : l'expérience de la Baie James et du Nord québécois*

- Nation Algonquine
- Conseil de la nation huronne-wendat
- Grand conseil des Cris du Québec
- Brad MORSE
- . *Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad*
- 4. Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (1971)
  - La région de la Capitale canadienne (vol. 1.1, extraits)
  - La frontière Québec-Ontario (vol. 2.1, extraits)
  - La frontière du Labrador (vol. 3.1, extraits)
  - Le domaine indien (vol. 4.1, extraits)
  - Les frontières septentrionales (vol. 5.1, extraits)
  - Les frontières méridionales (vol. 6.1, extraits)
- 5. Commission des négociations des affaires indiennes (1973)
  - La problématique des réserves indiennes au Québec (conclusion générale)
- 6. Coupures de presse
  - «No troops against Quebec, Clark says», *Vancouver Sun*, Jeudi 28 novembre, 1991
  - «Mulroney se défend de vouloir "faire peur au monde"», *La Presse*, Lundi 2 décembre 1991

- «Le rôle de l'armée n'est pas de se battre pour l'unité du pays, soutient Chastelain», *La Presse*, Samedi 07 décembre 1991

- «Le général De Chastelain invite l'armée au calme», *La Presse*, Jeudi 19 décembre 1991

1992.03.20

### *Quatrième liste*

#### 1- LIVRES

David J. BERCUSON & Barry COOPER, *Deconfederation - Canada without Quebec*, 1991, Key Porter Books.

David L. VARTY, *Who gets Ungava?*, 1991, Varty & Company Printers.

William F. SHAW & Lionel ALBERT, *Partition - The Price of Québec's Independence*, 1980, Thornhill Publishing Montréal.

Henri BRUN, *Le territoire du Québec*, 1974, Les Presses de l'Université Laval

Jacques BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 1976, Les Presses de l'Université de Montréal.

#### 2- DOCUMENTS DÉPOSÉS À LA COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

Henri BRUN                      *Les conséquence territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*

Stephen A. SCOTT              *Observations préparées à l'intention de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*

3- DOCUMENT DÉPOSÉ À LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR TOUTE OFFRE D'UN  
NOUVEAU PARTENARIAT DE NATURE CONSTITUTIONNELLE

Gordon ROBERTSON      *Submission to Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau  
partenariat de nature constitutionnelle*

- Présentation du 22 janvier 1992.

1992.03.26



## **Annexe IV**

### **Sigles et abréviations**

<b>A.F.D.I.</b>	<b>Annuaire français de droit international</b>
<b>A.J.I.L.</b>	<b>American Journal of International Law</b>
<b>Ann. Can. D.I.</b>	<b>Annuaire canadien du droit international</b>
<b>Ann. C.D.I.</b>	<b>Annuaire de la Commission du droit international</b>
<b>as.</b>	<b>autres</b>
<b>Can. Bar Rev.</b>	<b>Canadian Bar Review</b>
<b>C.D.I.</b>	<b>Commission du droit international</b>
<b>C.I.J.</b>	<b>Cour internationale de Justice</b>
<b>C.P.A.</b>	<b>Cour permanente d'arbitrage</b>
<b>C.P.J.I.</b>	<b>Cour permanente de Justice internationale</b>
<b>C.S.C.E.</b>	<b>Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe</b>
<b>I.D.I.</b>	<b>Institut du Droit international</b>
<b>I.L.R.</b>	<b>International Law Reports</b>
<b>n.</b>	<b>note</b>
<b>not.</b>	<b>notamment</b>
<b>O.E.A.</b>	<b>Organisation des États américains</b>
<b>O.I.T.</b>	<b>Organisation internationale du Travail</b>
<b>O.U.A.</b>	<b>Organisation de l'Unité africaine</b>
<b>par(s)</b>	<b>paragraphe(s)</b>
<b>Rec.</b>	<b>Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la C.I.J.</b>
<b>R.G.D.I.P.</b>	<b>Revue générale de droit international public</b>
<b>R.S.A.</b>	<b>Recueil des sentences arbitrales publié par les Nations Unies</b>
<b>s.</b>	<b>suivant(e)s</b>
<b>v.</b>	<b>voir</b>