

Daniel Turp*

Exposé-réponse
(Processus d'accèsion à la souveraineté)

La transcription intégrale du témoignage de Daniel Turp se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, n° 5, 9 octobre 1991

L'auteur tient à remercier Patrick Terreault, étudiant à l'École de formation professionnelle du Barreau et Isabelle Poupart, étudiante à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, pour l'aide apportée dans la préparation des réponses et la confection des tableaux du présent exposé.

Introduction

Je tiens à remercier la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté ainsi que son secrétariat pour l'invitation à participer à leurs travaux. Je vous suis reconnaissant de me donner ainsi l'occasion de poursuivre des réflexions entreprises lors des travaux de la Commission Bélanger-Campeau et de participer à ce processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, dont l'un des grands mérites est de préparer une transition ordonnée vers la souveraineté, si telle devait être l'option choisie par le peuple québécois et ses représentants.

Le Secrétariat de la Commission m'a saisi d'un document soulevant plusieurs questions sur le processus d'accession à la souveraineté et qui portent sur le droit à l'autodétermination du Québec, sur le référendum et sur la période de transition ¹. J'ai également pris connaissance de l'*Analyse sommaire des questions soulevées* préparée par le Secrétariat ².

Pour les fins de mon exposé-réponse, je compte répondre à toutes les questions dont j'ai été saisi, ce qui me permettra de commenter et préciser l'analyse du Secrétariat sur les questions relatives au droit à l'autodétermination et au référendum. Je développerai davantage sur les questions relatives à la période de transition, plus inédites et d'une complexité plus grande, et à l'égard desquelles l'analyse du secrétariat demeure embryonnaire et pour lesquelles il recommande d'ailleurs de réaliser des études additionnelles.

QUESTIONS SOULEVÉES

1. Le droit à l'autodétermination du Québec

1.1 Quelle est la source, le contenu et les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination du Québec en droit international public?

1.1.1 Source

Le droit international public reconnaît depuis 1945 le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (ou droit à l'autodétermination des peuples) et ce droit a sa source dans plusieurs traités internationaux. Cette reconnaissance a pris deux voies parallèles.

-
1. V. Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *État de situation, 1. L'accession à la souveraineté, 1.1 Le processus*, 5 octobre 1991.
 2. V. Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *L'accession à la souveraineté: le processus*, 8 octobre 1991.

D'une part, la *Charte des Nations Unies*³ affirme en son article 1^{er} § 2 que les buts des Nations Unies sont de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde. Ce but est réaffirmé à l'article 55 de la Charte et l'article 56 crée un engagement des membres des Nations Unies d'agir tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation, pour atteindre les buts énoncés à l'article 55. Le Canada a signé la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945 et est devenu membre originaire des Nations Unies le 9 novembre 1945 suite au dépôt de son instrument de ratification⁴.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté subséquemment plusieurs déclarations interprétatives concernant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et notamment, par consensus, 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*⁵ qui réaffirme le principe d'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré dans la *Charte des Nations Unies*⁶.

D'autre part, les deux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, à savoir le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁷ et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁸, affirment, en l'alinéa 1 de leur article 1^{er} qui leur est commun, que «[t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes» et précisent, à l'alinéa 3, que les États parties aux Pactes «sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer

3. Conférence des Nations Unies pour l'organisation internationale, vol. 15, p. 365 (texte originaire).

4. [1945] *Recueil des traités du Canada* [R.T. Can.] n° 7.

5. Doc. off. A.G., 25^e session, supp. n° 28, p. 131, doc. N.U. A/5217(1970), reproduite dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et Daniel TURP, *Droit international public : notes et documents*, 2^e édition, Montréal, Éditions Thémis, 1990, p. 513 [ci-après dénommée la Déclaration sur les relations amicales].

6. Le premier paragraphe relatif au principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes se lit ainsi:

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte. (id., p. 519).

7. [1976] 943 *Recueil des traités des Nations Unies* [R.T.N.U.] 13.

8. [1976] 999 R.T.N.U. 107.

d'eux-mêmes, et de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies». Après avoir obtenu l'assentiment de toutes les provinces, dont celui du Québec exprimé dans son décret de ratification du 21 avril 1976⁹, le Canada a adhéré à ces deux traités le 19 mai 1976 et ceux-ci sont entrés en vigueur à son égard le 19 août 1976¹⁰.

1.1.2 Contenu

Les instruments internationaux mentionnés ci-haut définissent succinctement le contenu du droit à l'autodétermination des peuples. Si la Charte des Nations ne précise pas le contenu de ce droit, la *Déclaration sur les relations amicales* stipule en son troisième paragraphe que «[l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé» sont autant de moyens d'exercice par un peuple de son droit à disposer de lui-même». Les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* prévoient qu'en vertu de ce droit, les peuples «déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel».

Ainsi, l'accession à la souveraineté est envisagée comme l'une des modalités d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en vertu de l'énoncé de la Charte des Nations Unies, tel qu'interprété par la *Déclaration sur les relations amicales*. La formule plus générale retenue par les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* ne saurait exclure l'accession à la souveraineté comme l'un des modes de libre détermination du statut politique.

1.1.3 Condition d'exercice

En dépit des efforts de la doctrine pour formuler les conditions d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹¹, l'examen des traités internationaux, à la lumière de leurs travaux préparatoires, permet d'affirmer que ceux-ci ne retiennent qu'une seule condition pour être titulaire du droit à l'autodétermination, à savoir la qualité de peuple¹². La Charte des Nations

9. V. *Arrêté en conseil du Conseil exécutif concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [...] reproduit dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Recueil des ententes internationales du Québec* (1984-1989) [R.E.I.Q. (1984-1989)], p. 809. Le texte des deux Pactes est publié dans ce Recueil aux pp. 809 (Pacte sur les droits économiques, n° 1976 (3)) et 818 (Pacte sur les droits civils, n° 1976 (4)).

10. [1976] R.T.Can. n° 46 et 47.

11. V. J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, P.U.M., 1976, pp. 83-86.

12. V. pour une analyse plus approfondie de la thèse de l'unicité de la condition d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, D.TURP, *Le droit de sécession en droit international public*

Unies, la Déclaration sur les relations amicales et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne définissent toutefois pas la notion de peuple, ne privilégiant ainsi ni la théorie objective (communauté de langue, de culture, de religion, ...), ni la théorie subjective (vouloir-vivre collectif). Ce silence du droit international tend à suggérer que les peuples doivent témoigner d'eux-mêmes et que la qualité de peuple résulte dès lors d'un processus d'autoqualification¹³.

Eu égard aux sources, contenu et principalement à la condition unique d'exercice du droit à l'autodétermination en droit international public, le peuple québécois est-il titulaire du droit à l'autodétermination. Il s'agit en définitive de déterminer si un processus d'autoqualification a donné lieu à l'émergence d'un peuple québécois.

Les multiples affirmations de l'existence d'un peuple québécois depuis 1960, la consécration de cette existence dans des motions de l'Assemblée nationale¹⁴, dans les lois adoptées par celle-ci¹⁵, dans les discours des premiers ministres¹⁶ et ministres et plusieurs déclarations gouvernementales permettent d'affirmer l'existence d'un peuple québécois. Ces affirmations n'ont pas fait l'objet de protestations de la part des autorités canadiennes.

Cette affirmation comme peuple et l'absence de protestation ont entraîné une reconnaissance du droit du peuple québécois à s'autodéterminer et à disposer de lui-même. L'affirmation du droit du peuple québécois à disposer de lui-même est également faite dans plusieurs documents et déclarations parlementaires, législatifs et gouvernementaux québécois¹⁷, et notamment dans les

et son application au cas du Québec, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, 1979, pp. 206-240. V. aussi J. WOEHLING, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démographique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail n° 2, 1991, pp. 86-87.

13. V. C. CHAUMONT, «Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes», (1976) *Annuaire du Tiers-Monde* 15.
14. V. la motion du 19 novembre 1981, *Feuilleton de l'Assemblée nationale du Québec*, Troisième session, 32^e législature. pp. 4-5.
15. V. *inter alia* la *Charte de la langue française*, L. R.Q., c. C-11, préambule, § 1.
16. V. *inter alia* le discours de Robert Bourassa du 23 juin 1990, reproduit dans *Le Devoir*, 24 juin 1990, p. 13, qui se termine par l'affirmation du premier ministre que son seul guide sera l'intérêt supérieur du *peuple québécois*.
17. V. la motion du 19 novembre 1991, *supra*, note 14.

*Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*¹⁸ et *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, dont la terminologie est inspirée, dans les deux cas, de l'article 1^{er} des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et qui n'a fait l'objet d'aucune protestation par les gouvernements du Canada et d'aucune contestation constitutionnelle.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination par le Canada résulte par ailleurs de l'attitude adoptée par les parlements et gouvernements du Canada et des provinces canadiennes lors de la campagne référendaire de 1980¹⁹, des multiples déclarations de partis et personnalités politiques faites à cette occasion et répétées dans le cadre des débats entourant les réformes constitutionnelles menées entre 1980 et 1991²⁰. La confirmation par le Parti conservateur du

-
18. L.Q. 1990. c. 34. V. aussi la déclaration faite par le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, Gil Rémillard, qui affirmait lors de l'examen du mémoire de la Société québécoise de droit international par la Commission Bélanger-Campeau:

Or pour moi, ma conviction profonde, comme juriste, c'est que nous avons ce droit si les Québécois décidaient démocratiquement d'assumer leur avenir par la souveraineté ou l'indépendance, il n'y a personne, il n'y a pas un autre peuple ou nation qui peut les empêcher.

19. Dans les *Notes pour une intervention de monsieur René Lévesque à la rencontre des premiers ministres* à Ottawa le 9 juin 1980, on peut ainsi lire:

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

La reconnaissance manifeste de ce droit est l'acquis le plus précieux du référendum québécois. Quel qu'en ait été le résultat, il est maintenant incontesté et incontestable que le Québec constitue une communauté nationale distincte qui peut choisir elle-même, sans intervention extérieure, son statut constitutionnel. Les Québécois peuvent décider de rester dans le fédéralisme canadien, comme ils peuvent décider démocratiquement d'en sortir s'ils jugent que ce système ne correspond plus à leurs aspirations et à leurs besoins. Ce droit de contrôler soi-même son destin national est le droit le plus fondamental que possède la collectivité québécoise.

V. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, Commission de la présidence du conseil et de la constitution, *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, Québec, 14-15 août 1980, p. 23.

20. V. la déclaration de Pierre-Marc Johnson, ministre délégués aux Affaires intergouvernementales canadiennes, en vertu de laquelle celui-ci a soutenu que le droit à l'autodétermination était le fondement de l'existence collective du Québec et «qu'il ne se négociait pas»: v. G. LESAGE, Johnson: «Le droit à l'autodétermination ne se négocie pas», *Le Devoir*, 21 décembre 1984. V.

droit à l'autodétermination du Québec le 20 août 1991 constitue une preuve additionnelle et contemporaine de ce droit et les déclarations des chefs du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique du Canada, entourant cette confirmation, tendent à consolider la reconnaissance de l'existence du droit à l'autodétermination du peuple québécois.

Certains commentateurs considèrent même qu'une convention constitutionnelle est née de cette pratique relative au droit à l'autodétermination du Québec et que ce droit est non seulement un fait acquis sur le plan politique, comme le suggère le secrétariat de la Commission dans son analyse sommaire²¹, mais qu'il a également sa source dans le droit constitutionnel canadien²². Cette thèse me paraît fondée et une analyse approfondie permettrait de constater que les précédents vont dans le sens d'une telle convention, que les acteurs se croient liés par celle-ci et qu'elle a certainement sa raison d'être, le principe démocratique et le droit international pouvant d'ailleurs justifier cette raison d'être²³. L'existence d'une telle convention constitutionnelle ferait en sorte que le droit à l'autodétermination du Québec a sa source tant dans le droit international public que dans le droit constitutionnel canadien et que le Québec peut dès lors faire appel à l'une et l'autre de ces sources pour fonder son droit à disposer de lui-même.

aussi la déclaration du premier ministre Robert Bourassa selon laquelle «tous ceux qui ont participé au référendum de 1980, libéraux comme péquistes, reconnaissent le droit à l'autodétermination du Québec. Le référendum était l'expression de ce droit», rapportée dans P. O'NEILL, «Le dilemme de Robert Bourassa: satisfaire les libéraux ou couper les dépenses», *Le Devoir*, 30 mars 1986, pp. 1 et 8. V. aussi l'affirmation du ministre Gil Rémillard qui, en réponse à une intervention de premier ministre ontarien voulant que le Québec ne puisse se retirer de la fédération canadienne, affirme que le «Québec possède le droit à l'autodétermination»: PC, «Le Québec peut s'autodéterminer», réplique Rémillard à Bob Rae, *La Presse*, 22 décembre 1990, p. B-3 et PC, «C'est le droit à l'autodétermination qui n'est pas négociable, répondent libéraux et péquistes à Bob Rae», *Le Devoir*, 21 novembre 1990, p. 13. V. enfin les propos de Lucien Bouchard rapportés dans P. O'NEILL, «Le Canada anglais n'a pas un mot à dire sur l'avenir du Québec, prévient Lucien Bouchard», *Le Devoir*, 30 octobre 1990, cahier A, p.A-3.

21. V. *supra*, note 2, p. 6.
22. V. J.-M. ARBOUR, «Le droit international permet la reconnaissance d'une déclaration unilatérale d'indépendance», *Le Soleil*, 9 octobre 1990; v. aussi G. OTIS, «Québec peut-il négocier à deux», *Le Devoir*, 18 décembre 1991, p. B-8, qui affirme qu'il existe de très bonnes raisons de penser qu'un principe conventionnel reconnaissant le droit des Québécois à l'autodétermination permet d'éviter le mécanisme juridique de la loi de 1982. Un consensus s'est développé au Canada depuis la fin des années 1970 quant à la possibilité pour les Québécois de choisir leur statut par rapport à la fédération canadienne.
23. Sur la notion de convention constitutionnelle et le recours au principe démocratique comme raison d'être d'une règle, v. H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 45-46.

1.2 Le droit à l'autodétermination du Québec comporte-t-il un droit de sécession? Cette sécession peut-elle être unilatérale ou doit-elle respecter les conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien?

Une interprétation de bonne foi suivant le sens ordinaire à aux termes de la *Charte des Nations Unies* et des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et à la lumière de l'objet de leur but, tenant compte des travaux préparatoires, permet d'affirmer que le droit à l'autodétermination comporte un droit de sécession. Cette interprétation résulte du fait que la Charte, telle qu'interprétée par la Déclaration sur les relations amicales, prévoit le droit de déterminer en toute liberté son statut politique et d'opter notamment pour la création d'un État souverain et indépendant. Les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* ne limitent pas non plus les choix de statut politique que peut exercer un peuple et permettent ainsi l'accession au statut d'État souverain et indépendant²⁴.

Cependant, la *Déclaration sur les relations amicales* contient une clause de sauvegarde qui est destinée à donner primauté à l'intégrité territoriale des États non-coloniaux. Ainsi, la reconnaissance du droit à l'autodétermination *ne sera interprétée comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.*

Cette disposition a fait l'objet d'interprétations diverses, et la doctrine tend à y reconnaître l'existence d'un droit limité sécession²⁵. L'interprétation qui nous paraît la plus conforme à l'objet et au but de la Déclaration, à la lumière de ses travaux préparatoires, est celle qui veut qu'un droit de sécession des peuples englobés dans États indépendants et souverains non-coloniaux peut être exercé si ces derniers ne se conduisent pas en conformité avec leur droit des peuples qu'ils englobent de déterminer librement, au sein de l'État englobant, leur statut politique et d'y assurer librement leur développement économique, social et culturel. Comme l'ont suggéré certains commentateurs de la *Déclaration sur les relations amicales*, si un peuple se voit refuser le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, il peut exercer son droit à l'autodétermination sur le plan international, et notamment son droit de sécession²⁶.

24. Sur le droit de sécession en général, v. le remarquable ouvrage de L. C. BUCHEIT, *Secession: the Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1978.

25. *Id.*, pp. 92-93.

26. J. BROSSARD, *supra* note 11, p. 99-109.

Une telle interprétation aurait toutefois comme conséquence que «tous les peuples» n'ont pas le droit de disposer d'eux-mêmes en choisissant de devenir des États souverains et indépendants et réduirait ainsi l'universalité du droit à l'autodétermination des peuples. Cette disposition paraît ainsi aller à l'encontre du droit tel que reconnu dans les *Pactes internationaux* dont l'adoption est antérieure. On peut dès lors douter de la juridicité de cette clause et contester son caractère coutumier, d'autant que la pratique récente relative à l'exercice du droit de sécession et de l'accession à la souveraineté des États baltes et autres républiques soviétiques, des États fédérés yougoslaves et les futures consultations référendaires en Ukraine, en Slovaquie et en Érythrée laisse croire qu'il n'existe aucune pratique uniforme et constante allant dans le sens de cette interdiction. Au contraire, un droit à la sécession démocratique est en train de voir le jour et tend à démontrer l'universalité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Même dans l'hypothèse où le droit de sécession ne pourrait être exercé que par les peuples qui se sont vus refuser le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, sans doute pourrait-on arguer que l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans l'assentiment du Parlement et du Gouvernement du Québec, ainsi que le rejet de l'accord du Lac Meech (et des cinq conditions posées par le Québec) constituent un refus de permettre au peuple québécois de s'autodéterminer sur le plan interne. L'État canadien ne se conduit dès lors par en conformité avec le droit à l'autodétermination du Québec et le peuple québécois dispose dès lors d'un droit à l'autodétermination sur le plan international, y compris le droit de sécession.

La convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination comprend-elle un droit de sécession ? Les précédents vont dans ce sens et semblent prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec est l'accession au statut d'État souverain et indépendant. En ce sens, l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois répondrait aux conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien, bien que les modalités d'exercice du droit de sécession reconnu par la convention constitutionnelle ne sont pas définies et qu'il ne soit nulle part précisé si une sécession peut s'effectuer sans égard aux règles constitutionnelles en vigueur ou si la sécession, autorisée par la convention constitutionnelle, doit donner lieu aux modifications constitutionnelles appropriées.

Si de telles modifications constitutionnelles étaient souhaitées ou s'imposaient, il appartiendrait au Parlement du Canada, aux parlements des provinces canadiennes et s'il le souhaite, au Parlement du Québec, de voir à amender les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* pour donner effet au retrait du Québec de la fédération. Dans son étude pour la Commission Bélanger-Campeau, le professeur José Woehrling a conclu, en s'appuyant sur les opinions d'autres constitutionnalistes québécois²⁷ et canadiens²⁸, que c'est la procédure générale de modification constitutionnelle qui serait applicable si la sécession du Québec devait s'effectuer

27. H. BRUN et G. TREMBLAY, *supra* note 23, p. 236.

28. P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2nd. ed., Toronto, Carswell, 1985, pp. 102-103.

en application de la Constitution du Canada²⁹. On pourrait par ailleurs arguer qu'un référendum québécois sur la souveraineté constituerait en lui-même un instrument de modification constitutionnelle (voir la réponse à la question 2. ci-après). Une telle sécession constitutionnelle ne serait pas inhabituelle, puisque le retrait du Singapour de la Malaisie a donné à l'adoption d'un *Loi portant modification de la Constitution de la Malaise et de la Loi relative à la Malaisie*³⁰.

2. *Le référendum*

2.1 *Le référendum est-il une condition d'exercice du droit à l'autodétermination en droit international? Si oui, quelles sont les règles applicables à sa tenue?*

Non. Le processus de détermination du statut politique d'un peuple, qui s'effectue en application de son droit à disposer de lui-même, peut s'effectuer par d'autres modes de consultation. Le droit international public ne précise les modes par lesquels un peuple choisit librement son statut politique et ne privilégie ni la consultation référendaire, ni la consultation électorale aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination.

La pratique contemporaine d'accession à la souveraineté révèle une diversité de modes de consultation, allant du vote par un parlement représentatif, de la consultation électorale et à la consultation référendaire³¹. L'utilisation du référendum a cependant été préférée, tant dans le cadre du processus de décolonisation que dans le cadre des processus plus récents d'accession à la souveraineté en Europe de l'Est. Cette préférence s'explique par le fait qu'une consultation électorale met en jeu d'autres questions relatives au développement économique, social et culturel, met en présence des partis politiques dont les options peuvent ne pas être clairement définies ainsi que des personnalités et candidats dont l'élection peut être dicté par des considérations qui sont étrangères à leur appartenance à un parti politique ou à leur préférence quant au statut politique du peuple.

Aucune règle applicable à la tenue d'un référendum n'a été élaborée par le droit international, mais on pourrait considérer que les règles applicables en matière de consultations électorales sont

29. V. J. WOEHRLING, *supra* note 12, p. 57.

30. V. l'annexe B de l'*Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie*, (1966) R.T.N.U. 91, aux pp. 99-103, reproduit à l'annexe 1 du présent exposé-réponse.

31. N. NGUYEN QUOC DINH et al., *Droit international public*, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, p. 462.

applicables par analogie. A cet égard, la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*³² contient des normes qui ont valeur coutumière ou qui peuvent être considérées comme des principes généraux de droit. Ainsi, après avoir affirmé que «[l]a volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics», la Déclaration précise que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu [...], au suffrage universel et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote". Ces principes généraux ont été repris à l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui ajoute que tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables, «de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs».

La *Loi sur la consultation populaire*³³ et la *Loi électorale*³⁴, en vertu desquelles serait vraisemblablement tenu un référendum sur la souveraineté, semble respectueuse des ces règles coutumières et principes généraux.

2.2 *Quels sont les effets et la portée d'un référendum sur la souveraineté en droit constitutionnel canadien?*

En droit constitutionnel canadien, les effets d'un référendum, et éventuellement d'un référendum sur la souveraineté, sont essentiellement politiques puisque dans un régime parlementaire de type britannique la souveraineté interne appartient au Parlement et non pas au peuple³⁵. Dès lors, un référendum n'aurait qu'une valeur consultative et une intervention additionnelle du Parlement du Québec serait requise pour donner suite à la volonté du peuple exprimée à cette occasion et pour adopter les actes juridiques relatifs à l'accession à la souveraineté.

Certains commentateurs ont toutefois élaboré une thèse voulant qu'un référendum puisse constituer un instrument valable de modification de la constitution. Cette hypothèse a été formulée dans le cadre d'un éventuel référendum pan-canadien destiné à passer outre aux

32. Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), reproduite dans J-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public: notes et documents*, 2^e édition, Montréal, Éditions Thémis, 1990, p.489.

33. L.R.Q., c. C. 64.1.

34. L.Q. 1989, c. 1.

35. *Re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935.

mécanismes de modification prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, aux fins notamment de modifier la procédure de modification de la Constitution qui exige l'unanimité³⁶.

Cette thèse pourrait être étendue au référendum québécois sur la souveraineté, qui n'aurait pas seulement une valeur consultative, mais qui aurait l'effet d'un amendement constitutionnel. Tout en hésitant de prédire avec certitude, comme le professeur Woehrling, le sort que réserveraient les tribunaux canadiens au mécanisme extra-constitutionnel d'amendement de la Constitution canadienne que constituerait un référendum, soit pan-canadien soit québécois, la valeur supra-constitutionnelle du principe démocratique, de la souveraineté populaire et en définitive du droit du peuple québécois à disposer de lui-même pourrait être ici confirmée.

2.3 *La décision du peuple québécois d'opter pour la souveraineté lors d'une consultation référendaire donne-t-elle au Québec le droit de faire sécession du Canada sans égard aux règles applicables du droit constitutionnel canadien?*

Voir la réponse aux sections 1.2 et 2.2.

3. *La période de transition*

3.1 *Quelles sont les principales étapes du processus d'accession à la souveraineté qui sont prévues par le droit international?*

Le droit international ne décrit, ni ne prévoit d'étapes particulières pour les fins d'accession à la souveraineté.

3.2 *Quels sont les principaux scénarios du processus d'accession à la souveraineté qui découlent de la pratique récente des États?*

La pratique récente des États en matière d'accession à la souveraineté révèle des scénarios multiples, qui sont décrits schématiquement dans le *Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté* (annexe 2), qui retient des exemples d'accession à la souveraineté

36. J. WOEHRLING, *supra*, note 12, pp. 32-36. Ce auteur fonde en outre son argumentation sur le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721 et considère que la Cour suprême du Canada pourrait s'autoriser du principe démocratique, et en particulier du principe de la souveraineté du peuple, pour "autoriser la violation de dispositions constitutionnelles qui empêchent l'exercice de la souveraineté populaire". V. aussi l'intervention en ce sens de G. OTIS devant la Commission Bélanger-Campeau, *supra* note 22.

qui se sont produites en dehors du cadre de la décolonisation et qui ont ainsi eu lieu par voie de sécession.

Les données de ce tableau révèlent des processus caractérisés par:

- 1) *la tenue d'un référendum*, sauf au Singapour³⁷ et au Bangladesh³⁸, qui semble être ainsi l'instrument privilégié pour déterminer la volonté d'un peuple d'accéder à la souveraineté;
- 2) *l'adoption de proclamations d'indépendance ou de déclarations de souveraineté*, à la seule exception du Singapour dont la souveraineté a été proclamée par la Malaisie³⁹, qui sont le fait d'une assemblée constituante (Bangladesh)⁴⁰ ou d'un Parlement (républiques baltes⁴¹ et autres républiques soviétiques⁴² et républiques yougoslaves⁴³);

37. Au Singapour, l'accession à la souveraineté s'est produite à la suite de négociations entre le gouvernement fédéral de Malaisie et le gouvernement de Singapour: v. à ce sujet M. LEIFER, «Singapore Leaves Malaysia», *Asian Survey*, vol. 6, n° 3, 1966, pp.361-364.

38. Le processus d'accession à la souveraineté du Bangladesh a été déclenché par l'élection, tenue entre le 7 décembre 1970 et le 17 janvier 1971, de 167 députés (sur 169) représentant la Ligue Awami et prônant une plus grande autonomie du Bangladesh au sein du Pakistan.

39. V. l'annexe A de l'*Accord relatif à Singapour*, supra, note 30 et infra annexe 1 où est proclamé qu'à compter du 9 août de l'année mil neuf cent soixante-cinq, Singapour cessera d'être un État constitutif de la Malaisie et sera à jamais un État indépendant et souverain, une nation distincte de la Malaisie et indépendante d'elle, et que le gouvernement de la Malaisie reconnaît le Gouvernement actuel de Singapour comme étant le gouvernement indépendant et souverain de Singapour et entretiendra toujours avec lui des rapports d'amitié et de coopération.

40. V. le texte de la proclamation d'indépendance du Bangladesh en annexe 3.

41. En ce qui concerne la Lituanie, nous reproduisons en annexe 4 l'*Acte rétablissant l'État lituanien indépendant* du 11 mars 1990. Pour ce qui est de la Lettonie, nous reproduisons, en annexe 5, la *Déclaration du Soviet suprême de la République socialiste soviétique de Lettonie pour la restauration de l'indépendance de la république de Lettonie* du 4 mai 1990, mais n'avons pas pu trouver la déclaration subséquente de souveraineté du 21 août 1991. En ce qui a trait à l'Estonie, nous n'avons pu encore repérer la déclaration de souveraineté du 20 août 1991. Sur les questions d'accession à la souveraineté des républiques baltes, v. *inter alia* P. LOROT, *Le réveil balte*, Paris, Hachette 1991 et R. YAKEMTCHOUK, «Les républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique», *Studia Diplomatica*, vol. XLIII, 1990, n° 4, 5 et 6.

42. Nous n'avons pas encore pu obtenir le texte des déclarations de souveraineté de l'Ukraine, de la Biélorussie et de la Moldavie.

43. Le texte des déclarations de souveraineté de la Slovénie et de la Croatie n'ont pu encore être repérés par l'auteur.

3) *l'antériorité du référendum* à la proclamation de l'indépendance ou la déclaration de souveraineté, sauf pour la Lituanie et l'Ukraine où le référendum a suivi la déclaration de souveraineté;

4) *l'existence d'une période de transition*, soit entre la tenue du référendum et la déclaration de souveraineté soit entre la déclaration de souveraineté et la date choisie d'accession à la souveraineté, dont la longueur dépend des circonstances entourant le processus d'accession à la souveraineté⁴⁴;

5) *l'admission à l'Organisation des Nations Unies*, qui suit généralement de façon rapide la date d'accession à la souveraineté⁴⁵;

Certains processus d'accession à la souveraineté ne sont pas achevés, tels celui de la Slovénie et de la Croatie, dont le statut d'État souverain demeure encore précaire et qui n'ont pas encore sollicité leur admission aux Nations Unies. D'autres processus sont en cours, comme en Ukraine, où un référendum devrait avoir lieu le 1^{er} décembre pour ratifier la déclaration de souveraineté du 24 août 1991, ou en Slovaquie où des négociations sont en cours entre la république tchèque, la république slovaque et les autorités fédérales sur le statut juridique des républiques, l'avenir de la fédération et son éventuelle transformation en confédération⁴⁶. Un processus d'autodétermination est également en cours en Érythrée (Éthiopie) et devrait donner lieu à un référendum d'autodétermination dans le cours de l'année 1993.

L'accession à la souveraineté peut être facilitée par la reconnaissance du nouvel État souverain par l'État dont il fait partie, comme en a fait foi la reconnaissance des républiques baltes par l'État soviétique, mais aussi par les autres États de la communauté internationale. L'attitude des États de la communauté internationale, et notamment celle du Canada et des États-Unis, après

44. Les dates d'accession à la souveraineté sont cependant difficiles à établir de façon certaine, puisqu'elles dépendent d'un certain nombre d'actes qui ne coïncident pas nécessairement dans le temps. Mais, il est permis de constater qu'une accession négociée à la souveraineté, comme dans le cas de Singapour, a nécessité une période de transition très courte, alors que les circonstances difficiles entourant l'accession des républiques baltes ont entraîné une période de transition nettement plus longue. Il est intéressant de noter que la Slovénie et la Croatie ont décidé que leur accession à la souveraineté se ferait 6 mois après la tenue du référendum, mais que ce délai a été reporté de trois mois (du 7 juillet au 7 octobre) à la demande des Communautés européennes, qui offraient leurs bons offices pour tenter de régler le différend qui opposait la Slovénie et la Croatie aux autorités fédérales yougoslaves et à la Serbie.

45. Pour des raisons historiques, l'Ukraine et la Biélorussie sont membres originaires des Nations Unies et y ont été ainsi admis dès le 24 octobre 1945.

46. V. à ce sujet AFP, «Havel appelle Tchèques et Slovaques à conclure un traité», *Le Devoir*, 12 novembre 1991, p. A-6 et C. MONROY, «Tchèques et Slovaques ne sont pas parvenus à un compromis sur l'avenir de la Fédération», *Le Monde*, 15 novembre 1991, p. 4.

le référendum du 1^{er} décembre 1991, pourrait s'avérer par ailleurs déterminante dans le processus d'accession de l'Ukraine à la souveraineté. Le refus de l'État yougoslave de reconnaître la Slovénie et la Croatie et les hésitations des autres États à reconnaître celles-ci constituent des facteurs qui peuvent retarder la date d'accession à la souveraineté, bien qu'il faille rappeler ici que la reconnaissance n'est pas une condition d'accession à la souveraineté et qu'elle est essentiellement déclarative d'une souveraineté préexistante.

Il faut retenir de la pratique récente des États que le processus d'accession à la souveraineté tient compte des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination. Ces circonstances peuvent évoluer en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État englobant ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale à la revendication de souveraineté.

Le processus québécois semble quant à lui s'inspirer en partie de la pratique récente, puisque l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipule qu'un référendum sur la souveraineté sera tenu et que la souveraineté prendra effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoit ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, mais ne fait point allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté. Il apparaît cependant inévitable que l'Assemblée nationale adopte une déclaration de souveraineté prenant acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain.

3.3 Quel serait le statut juridique du Québec durant la période d'un an entre le référendum et la prise d'effet de la souveraineté, qui est prévue à la Loi 150?
-en droit constitutionnel?
-en droit international?

Si l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipule que la souveraineté ne prendra effet qu'un an jour pour jour après le référendum, il n'indique pas par ailleurs si cette souveraineté sera déclaré immédiatement, avec une clause suspensive d'un an, ou si la souveraineté ne sera déclaré qu'après la période d'un an. Le statut juridique du Québec pendant la période d'un an dépendra, à mon avis, de la formulation d'une déclaration de souveraineté et il importera dès lors de formuler avec soin la déclaration de souveraineté du Québec.

Il serait souhaitable que la déclaration de souveraineté affirme la souveraineté du Québec⁴⁷, de façon à ce que l'on puisse négocier le transfert de souveraineté du Canada sur la base des règles de droit international, et notamment les règles applicables en matière de succession d'États. Une déclaration ainsi formulée permettrait également au Québec d'adopter un certain nombre de lois dans des domaines de compétence réservées à ce jour au Parlement fédéral (par. ex. en matière

47. V. le *Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet immédiat)*, que nous avons préparé à l'intention de la Commission et qui se trouve en annexe 6 du présent exposé.

de nationalité) pour remplacer progressivement les lois fédérales, tout en décrétant que les autres lois fédérales en vigueur peuvent continuer d'être appliquées en tant que lois québécoises⁴⁸. Une déclaration ainsi libellée aurait nécessairement pour effet de modifier le statut constitutionnel du Québec, qui chercherait à négocier la transition avec le gouvernement du Canada sans égard aux Lois constitutionnelles canadiennes de 1867 à 1982. Cette démarche ne serait pas inhabituelle puisque depuis le 23 juin 1990, date à laquelle le gouvernement du Québec a affirmé vouloir négocier à deux avec le gouvernement fédéral, il écarté *de facto* l'application de la Constitution du Canada.

Si la déclaration de souveraineté ne doit pas donner pas d'effets immédiats à la souveraineté et que l'ensemble des effets est suspendu à la date d'accession à la souveraineté (un an jour pour jour après le référendum), le Québec continuerait de détenir le statut d'une province canadienne. Une insécurité juridique pourrait résulter du fait que le Québec continuerait d'être régi les lois fédérales et constitutionnelles (y compris les modifications qui leur seraient apportées entre la date du référendum et l'accession à la souveraineté du Québec). De plus, les règles régissant les négociations entre le Québec et le Canada pour le transfert de souveraineté ne pourraient ainsi avoir leur source dans le droit international. Sans doute, les règles de droit international pourraient être appliquées par analogie ou à titre supplétif, mais il subsisterait une incertitude qui ne serait pas propice au bon déroulement des négociations. Si cette option était retenue, le Québec n'aurait pas la qualité d'État en droit international et il serait tout au plus un État *in statu nascendi*. Un tel statut précaire pourrait avoir notamment comme conséquence que les autres États refusent d'entreprendre un dialogue bilatéral avec le Québec et que les organisations et conférences internationales refusent de donner des suites formelles aux démarches d'admission et de participation du Québec.

3.4 Dans l'hypothèse où le référendum, dont les résultats seraient favorables à la souveraineté, serait suivi rapidement d'une déclaration de souveraineté, cette déclaration produirait-elle des effets juridiques pendant la période de transition d'un an prévue par la Loi 150? La déclaration de souveraineté pourrait-elle conférer immédiatement la souveraineté sur le plan interne et donner aux lois du Québec primauté sur les lois fédérales?

La déclaration de souveraineté, qui devrait être adoptée immédiatement après la proclamation des résultats du référendum, par l'Assemblée nationale convoquée en séance extraordinaire, aurait les effets juridiques que prévoirait le texte même de la déclaration. On comprend ainsi l'importance de faire une rédaction soignée de la déclaration mentionnant les principaux effets juridiques et décrivant la suite du processus d'accession à la souveraineté. Il faut par ailleurs garder à l'esprit qu'une déclaration de souveraineté devrait être empreinte de solennité et ne pas être, en conséquence, trop longue.

48. V. le *Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet suspensif)*, que nous avons préparé à l'intention de la Commission et qui se trouve en annexe 7 du présent exposé.

La déclaration de souveraineté pourrait aussi comporter une disposition conférant immédiatement la souveraineté sur le plan interne et donnant aux lois du Québec primauté sur les lois fédérales (ainsi que sur les lois constitutionnelles). Les projets de déclaration de souveraineté que j'ai préparés comportent toutes deux telle une clause, dont l'importance réside dans le fait qu'elle clarifierait la situation au plan juridique et éviterait la confusion qui résulterait de l'absence d'une hiérarchie des lois durant la période de transition. Une telle disposition, comme toute la déclaration de souveraineté, pourrait certes être contestée au plan constitutionnel et pourrait être déclarée inopérante par la Cour suprême du Canada⁴⁹. Celle-ci pourrait cependant lui donner un certain effet, pour assurer la primauté du droit et ne pas créer l'insécurité juridique, suivant en cela le précédent établi dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*⁵⁰. Dans ces conditions, il serait souhaitable qu'une déclaration de souveraineté affirme de la façon la plus claire possible la primauté des lois québécoises sur les lois fédérales et constitutionnelles.

3.5 *Quelles mesures devraient être prises par le gouvernement québécois pendant la période de transition pour faciliter l'accession à la souveraineté?*

-Une constitution du Québec devrait-elle être élaborée? Si oui, comment?

Plusieurs mesures devraient être prises pendant cette période de façon à donner effet à une déclaration de souveraineté et préparer une transition ordonnée vers cette souveraineté. Des mesures devraient être prises concernant les personnes physiques évoluant sur le territoire québécois de même qu'à l'égard du Canada, des États-Unis, des autres États et des organisations internationales.

D'abord, les personnes résidant au Québec, qu'il s'agisse des citoyens canadiens, des résidents permanents, des réfugiés ou des étrangers, doivent être informés des mesures que le Québec entend prendre à leur égard au moment de l'accession à la souveraineté. La question particulière des conditions d'obtention de la nationalité québécoise, mais aussi d'un possible droit d'option pour la citoyenneté canadienne, doit très rapidement réglée, mais sa solution dépendra en partie des négociations avec le Canada. Des mesures concrètes permettant l'émission de certificats de nationalité et de passeports québécois devraient être prises rapidement. Les réfugiés et les étrangers doivent également être assurés que le Québec respectera à leur égard les obligations qui lui incombent en vertu du droit international général et des traités auxquels il succédera.

Pour faciliter l'accession à la souveraineté, le Québec devra préparer de façon adéquate les négociations de transfert de la souveraineté avec le Canada. Les travaux de la présente commission et les études qu'elle commandera pourront être décisives, car cette négociation

49. V. les développements à ce sujet de J. WOEHLING, *supra* note 12, pp. 100-101.

50. V. *supra*, note 8. V. aussi la décision du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres relative aux effets de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie dans *Madzimbuto v. Ladner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645.

portera sur de multiples questions, dont les plus importantes seront la succession aux dettes et aux actifs, le transfert des fonctionnaires et la création d'une zone ou union économique. Cette négociation devra commencer aux lendemains du référendum si l'objectif de donner effet à cette souveraineté un an jour pour jour après le référendum veut être atteint. Une équipe de négociation devra être constituée rapidement par le gouvernement du Québec et devrait être composée de représentants gouvernementaux, d'universitaires et de représentants des milieux professionnels intéressés par les négociations. Le Parlement du Québec devrait d'ailleurs s'intéresser de près à ces négociations et une commission parlementaire spéciale d'examen des négociations devrait être instituée par l'Assemblée nationale pour suivre le déroulement des négociations.

Des mesures particulières devraient également être prises à l'égard des États-Unis d'Amérique, avec lesquels le Québec partagera plusieurs frontières et qui continuera d'être l'un des ses partenaires économiques les plus importants. Des représentants parlementaires et gouvernementaux devraient se rendre immédiatement à Washington après le référendum et informer les autorités américaines des résultats du référendum, assurer ceux-ci que le Québec assumera toutes les obligations résultant des traités conclus entre le Canada et les États-Unis et assurera les États-Unis de la volonté de maintenir la zone de libre-échange et de participer à la création d'une zone nord-américaine de libre-échange incluant le Mexique. Le Québec devrait adresser une demande de reconnaissance aux États-Unis au moment opportun, qui serait déterminé par l'évolution des négociations avec le Canada.

Le Québec devrait également chercher à informer en priorité d'autres États des résultats du référendum et du déclenchement du processus d'accession à la souveraineté. La France et les États de la Francophonie, qui sont les plus susceptibles d'offrir au Québec une reconnaissance rapide, devraient être visités par des représentants parlementaires et gouvernementaux. Le Royaume-Uni, les autres États de la Communauté européenne, la Communauté européenne et le Japon devraient également être approchés. L'U.R.S.S. et la Chine mériteront également une attention particulière en raison de leur présence au Conseil de sécurité et de l'importance de leur rôle dans le processus d'admission du Québec à l'Organisation des Nations Unies. Ces visites seraient l'occasion de solliciter une reconnaissance et également de demander que la candidature du Québec dans les organisations internationales soit parrainée par ces États.

En temps opportun, pendant la période de transition, le Québec devrait également annoncer à des organisations internationales choisies son intention de solliciter son adhésion. Il devrait s'agir en priorité des conférences et organisations internationales de la Francophonie, et principalement l'A.C.C.T. et l'O.N.U.. Il devrait également approcher les institutions spécialisées de l'ONU aux travaux desquelles il a déjà participé (UNESCO, OIT, OMS, etc.) ainsi que l'Organisation des États américains et l'O.C.D.E. La participation aux travaux d'organisations internationales commerciales (GATT), financières (BIRD, BERD et banques de développement) et monétaires (FMI) pourrait dépendre des arrangements économiques qui seraient conclus avec le Canada, ce qui sera aussi le cas pour les alliances militaires et de défense.

En ce qui concerne l'élaboration d'une Constitution du Québec, il s'agit là d'une mesure qui ne devrait pas se voir donner le même caractère d'urgence en raison de l'importance des mesures qui devront être prises pour donner effet à la déclaration de souveraineté et que j'ai décrites ci-haut. Toutefois, il serait opportun que l'élaboration d'une Constitution soit entreprise dès les lendemains du référendum par une Commission parlementaire spéciale d'étude, instituée par le Parlement du Québec, qui aurait un mandat limité, celui de rédiger une Constitution provisoire du Québec dont l'entrée en vigueur serait prévue pour la date d'accession à la souveraineté et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante qui serait chargée de rédiger la Constitution du Québec.

Conclusion

J'ai pris connaissance des recommandations du Secrétariat de la Commission et crois qu'il est opportun de donner suite à la demande de faire effectuer des études particulières sur la relation entre le droit à l'autodétermination du peuple québécois, les droits des nations autochtones et les droits de la communauté d'expression anglaise. Sans doute devrait-on également s'intéresser dans cette étude sur la relation entre ce droit et les droits conférés aux communautés culturelles.

En ce qui a trait aux conditions d'exercice du droit à l'autodétermination à la lumière des développements récents en droit international public, il m'apparaîtrait utile qu'une mission d'experts soit effectuée dans une ou plusieurs États ayant récemment accédé à la souveraineté, de préférence en Lituanie, Slovaquie ou en Ukraine. Cette mission pourrait être chargée de recueillir des informations et de constituer un fonds documentaire destiné à éclairer votre Commission sur les processus suivis ou en voie d'être suivis dans ces juridictions pour les fins d'accession à la souveraineté.

Des études plus approfondies sur l'impact de la reconnaissance internationale sur le processus d'accession à la souveraineté seraient utiles, de même qu'une analyse détaillée du statut juridique et des pouvoirs du Québec pendant la période de transition (entre le référendum et l'entrée en vigueur de la souveraineté) me paraissent également essentielles et seraient sans doute facilitées et enrichies par les informations obtenues à l'occasion de la mission d'experts.

J'ajouterais, parmi les études qui mériteraient d'être effectuées également par votre Commission, celles portant sur la succession aux traités du Canada, qui devraient donner lieu à un recensement exhaustif des traités bilatéraux et multilatéraux auxquels le Québec est appelé à succéder et permettraient également de faire un relevé de l'ensemble des organisations internationales dont le Canada est membre et à l'égard desquelles le Québec voudra solliciter son admission. Une étude complémentaire sur les processus d'admission aux organisations internationales et de participation aux conférences internationales (Sommet de la Francophonie, CSCE) me paraîtrait également souhaitable.

La Commission devrait d'ailleurs mettre à disposition de l'Assemblée nationale et du Gouvernement du Québec une série d'instruments pour faciliter la transition ordonnée du peuple québécois vers la souveraineté. Ainsi, la Commission devrait inclure dans son rapport, à l'instar de la Commission Bélanger-Campeau qui avait annexé à son rapport un Projet de Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, un projet de Déclaration de souveraineté ainsi qu'un Projet de loi instituant une Commission parlementaire spéciale d'examen des négociations relatives au transfert de souveraineté et une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec. La Commission devrait également préparer des listes de traités auxquels le Québec devrait succéder ainsi qu'une nomenclature des organisations internationales auxquelles il pourrait devenir partie, qu'elle devrait d'ailleurs accompagner de modèles de notifications de succession et de demandes d'admission.

Monsieur le Président,

Je remercie les membres de votre Commission de m'avoir accordé leur attention et vous souhaite la meilleure des chances dans vos travaux. Ces travaux sont appelés à avoir une portée et un rayonnement exceptionnels dans la communauté internationale, en ce qu'ils préparent la voie au processus d'accession à la souveraineté le plus réfléchi, ordonné et démocratique de ce siècle. Cette démarche fait honneur au peuple québécois et à son Assemblée nationale et rend au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes son sens le plus profond, celui d'être, comme l'a si bien décrit Ernest Renan, un «plébiscite de tous les jours».

Daniel Turp

Annexe 1

L'auteur a déposé en annexe 1 un document qui s'intitule :

Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie. Signé à Kuala-Lumpur, le 7 août 1965.

Daniel Turp

Annexe 2

Tableau relatif aux processus contemporains d'accèsion à la souveraineté

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R)	DATE ACCORD DE TRANSFERT (A) DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (D)	DATE ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE ADMISSION À L'O.N.U.
Singapour (Malaisie)	Aucun (É/R)	7 août 1965 (A)	9 août 1965	21 septembre 1965
Bangladesh (Pakistan)	7 déc. 1970/ 17 janv. 1971 (É)	10 avril 1971 (D)	10 avril 1971	17 septembre 1974
Lithuanie (U.R.S.S.)	9 février 1991 (R)	11 mars 1990 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Estonie (U.R.S.S.)	4 mars 1991 (R)	20 août 1991 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Lettonie (U.R.S.S.)	4 mars 1991 (R)	21 août 1991 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Slovenie (Yougoslavie)	Décembre 1990 (R)	25 juin 1991 (D)	7 octobre 1991	-
Croatie (Yougoslavie)	19 mai 1991 (R)	25 juin 1991 (D)	7 octobre 1991	-
Ukraine (U.R.S.S.)	1er décembre 1991 (R)	24 août 1991 (D)	-	24 octobre 1945
Biélorussie (U.R.S.S.)	-	27 août 1991 (D)	-	24 octobre 1945
Moldavie (U.R.S.S.)	-	27 août 1991 (D)	-	-
Slovaquie (Tchécoslovaquie)	Décembre 1991 (R)	-	-	-

Daniel Turp

Annexe 3

L'auteur a déposé en annexe 3 les documents qui s'intitulent :

Bangladesh Proclamation of Independence (April 10, 1971).

Text of Prime Minister's Statement in Parliament (December 6, 1971) : India recognizes Bangladesh.

Annexe 4

L'auteur a déposé en annexe 4 les documents qui s'intitulent :

Acte rétablissant l'État lituanien indépendant (Conseil suprême de la république de Lituanie, 11 mars 1990).

Declaration on the Participation of the Republic of Lithuania as an Equal Member of the World Community of Nations.

Constitutional Law on the Lithuanian State (Conseil suprême de la république de Lituanie, 11 février 1991).

Annexe 5

L'auteur a déposé en annexe 5 le document qui s'intitule :

Déclaration du Soviet suprême de la république socialiste soviétique de Lettonie pour la restauration de l'indépendance de la république de Lettonie (Soviet suprême de la RSS de Lettonie, 4 mai 1990).

Daniel Turp

Annexe 6

Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet immédiat)

Considérant que le peuple québécois a le droit de disposer de lui-même et qu'il peut déterminer librement son statut politique et assurer en conséquence son développement économique, social et culturel;

Considérant la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*;

Considérant les travaux et recommandations de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté;

Considérant que lors du référendum du les Québécois et les Québécoises ont voté majoritairement en faveur de l'accession du Québec à la souveraineté ;

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, CONVOQUÉE EN SESSION EXTRAORDINAIRE:

1° Prend acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain, déclare que le Québec constitue un État souverain à compter de ce jour et affirme que la présente déclaration aura plein effet dans un an jour pour jour.

2° Déclare que, dans l'attente de la rédaction d'une Constitution du Québec, le siège de la souveraineté réside dans la présente Assemblée nationale et que celle-ci détient la totalité du pouvoir constituant et législatif.

3° Confirme l'actuel gouvernement du Québec dans ses fonctions et déclare que l'ensemble du pouvoir exécutif réside dans ce gouvernement.

4° Déclare que le pouvoir judiciaire suprême réside dans la Cour d'Appel du Québec, qui est dorénavant connue comme la Cour suprême du Québec, et que celle-ci est la seule autorité compétente pour interpréter et appliquer en dernière instance les lois mentionnées à l'article 5.

5° Déclare que les lois québécoises continuent de s'appliquer et que les lois fédérales, en tant que lois québécoises, demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par de nouvelles lois adoptées par la présente Assemblée ou abrogées.

6° Déclare que le Québec entend observer et donner effet à toutes les obligations internationales qui lui incombent en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale et qu'elle accepte de se conformer à la Charte des Nations Unies et à la Charte de l'Organisation des États américains.

7° Donne mandat au gouvernement du Québec d'entreprendre des négociations avec le gouvernement du Canada sur le transfert de souveraineté et institue une Commission parlementaire d'examen des négociations relatives au transfert de la souveraineté;

8° Institue une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec, chargé de rédiger une Constitution provisoire du Québec, qui sera soumise à l'Assemblée nationale pour les fins de son entrée en vigueur au jour de l'accession du Québec à la souveraineté, et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution du Québec.

Annexe 7

Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet suspensif)

Considérant que le peuple québécois a le droit de disposer de lui-même et qu'il peut déterminer librement son statut politique et assurer en conséquence son développement économique, social et culturel;

Considérant la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*;

Considérant les travaux et recommandations de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du souveraineté du Québec;

Considérant que lors du référendum du, les Québécois et les Québécoises ont voté majoritairement en faveur de l'accession du Québec à la souveraineté;

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, CONVOQUÉE EN SESSION EXTRAORDINAIRE:

1° Prend acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain et déclare que le Québec constituera un État souverain à compter du(un an jour pour jour du référendum).

2° Déclare que les lois constitutionnelles et lois fédérales en vigueur continueront de s'appliquer au Québec jusqu'à la date d'accession à la souveraineté, dans la mesure où elles seront compatibles avec les lois québécoises adoptées pour donner effet à la présente déclaration et qu'elles continueront de s'appliquer, en tant que lois québécoises, jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par de nouvelles lois adoptées par la présente Assemblée ou abrogées;

3° Déclare que les tribunaux canadiens et les tribunaux québécois dont les juges ont été nommés par le gouvernement fédéral continueront d'être compétents, jusqu'à la date d'accession du Québec à la souveraineté, pour interpréter et appliquer les lois mentionnées à l'article 2;

4° Déclare que le Québec s'engage à respecter les traités conclus par le Canada, qu'il présentera notamment une demande d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies et à l'Organisation des États américains et qu'il entend observer et donner effet à toutes les obligations internationales qui lui incomberont en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale;

obligations internationales qui lui incomberont en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale;

5° Donne mandat au gouvernement du Québec d'entreprendre des négociations avec le gouvernement du Canada sur le transfert de souveraineté et institue une Commission parlementaire spéciale d'examen des négociations relatives au transfert de la souveraineté;

6° Institue une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec, chargée de rédiger une Constitution provisoire du Québec, qui sera soumise à l'Assemblée nationale pour les fins de son entrée en vigueur au jour de l'accession du Québec à la souveraineté, et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution du Québec.