



De la afirmación política al reconocimiento jurídico

Del derecho de autodeterminación de Quebec

Una fuente de inspiración para los pueblos de Europa



European
Free
Alliance

De la afirmación política al reconocimiento jurídico

Del derecho de autodeterminación de Quebec

Una fuente de inspiración para los pueblos de Europa

De la afirmación política al reconocimiento jurídico
Del derecho de autodeterminación de Quebec
Una fuente de inspiración para los pueblos de Europa

Informe elaborado por
DANIEL TURP

*Profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montreal. Presidente del Instituto de investigación sobre la autodeterminación de los pueblos y las independencias nacionales. Miembro de la Cámara de los Comunes de Canadá [1997-2000] y de la Asamblea Nacional de Quebec [2003-2008]
Miembro del Comité Científico Asesor de la Fundación Coppieters*

© mayo de 2021

PLAN

INTRODUCCIÓN	6
I 1960-1976: De la "Revolución Tranquila" a la elección del Partido Quebequés: la afirmación política del derecho de autodeterminación	10
II 20 de mayo de 1980: La consulta sobre soberanía y asociación: un primer referéndum de autodeterminación	16
III 1985-1992: El Acuerdo del Lago Meech y la consulta sobre el Informe del Consenso de Charlottetown: un segundo referéndum de autodeterminación	22
IV 30 de octubre de 1995: La consulta sobre soberanía y asociación: un tercer referéndum de autodeterminación	32
V 1998-2000: Dictamen relativo a la secesión de Quebec y la Ley de Claridad: la voluntad de autodeterminación y el derecho a tratar de realizar la secesión	38
VI 7 de diciembre de 2000: La Ley de Derechos Fundamentales de Quebec: la codificación legislativa del derecho a la autodeterminación	42
VII 2001-2021: Sentencia Henderson / Fiscal General de Quebec: reconocimiento jurídico del derecho a la autodeterminación	46
CONCLUSIÓN	52
ANEXOS	56
1 <i>Loi sur la consultation populaire</i> [Extraits] [1977]	58
2 <i>Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois</i> [Projets de loi nos 191 et 194] [1978 et 1985]	61
3 <i>Loi sur l'avenir du Québec</i> [Projet de loi no 1] [1995]	64
4 <i>Renvoi relatif à la sécession du Québec</i> [Extraits] [1998]	74
5 <i>Loi de clarification</i> [<i>Loi sur la clarté</i>] [2000]	88
6 <i>Loi sur l'exercice des droits fondamentaux des prérogatives du peuple Québécois et de l'État du Québec</i> [2000]	92
7 <i>Henderson c. Procureur général du Québec</i> [Extraits] [2021]	95
NOTAS SOBRE EL AUTOR	108

INTRODUCCIÓN

El derecho a la autodeterminación de los pueblos sigue siendo objeto de gran debate. En todo el mundo, el derecho a la autodeterminación ha sido y sigue siendo reivindicado por muchos movimientos independentistas y autonomistas, que buscan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Aunque es impensable enumerarlos todos, este tipo de movimientos están activos en el continente africano, Ambazonia [Camerún], Casamanza [Senegal], Chagos [Reino Unido], Cabilia [Argelia] y Sáhara Occidental [Marruecos], en América, Puerto Rico [Estados Unidos de América] y Quebec [Canadá], en Asia, Hong Kong, Taiwán y Tíbet [China], Karen [Birmania] y Kurdistán [Irak, Irán, Siria, Turquía] y en Oceanía, Bougainville [Papúa Nueva Guinea], Chuuk [Estados Federados de Micronesia], Nueva Caledonia y Polinesia [Francia]¹, por no hablar de los pueblos indígenas de todos los continentes a los que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido el derecho a la autodeterminación.²

Lo mismo ocurre en el continente europeo, donde un importante número de partidos políticos, agrupados en la Alianza Libre Europea [ALE], afirmaron en su último programa electoral que “la mejora de las oportunidades para todas las mujeres y hombres europeos se basa en el apoyo inquebrantable de la ALE al

derecho de autodeterminación³». En este manifiesto, la ALE aclara aún más el alcance de este derecho en los siguientes términos:

La ALE cree que todos los pueblos tienen derecho a elegir su propio destino y dotarse de un marco institucional que los empodere. Tenemos que apoyar todas las propuestas que permitan a grupos de personas expresarse y definir sus propias instituciones de un modo democrático, transparente, gradual y pacífico, tanto si se trata de exigir el respeto de los derechos lingüísticos o culturales, la descentralización o ampliación de competencias regionales, federales o autonómicas como de la consecución de la independencia mediante la vía del referéndum. La autodeterminación es un principio recogido en la legislación internacional que se puede adaptar a las distintas situaciones a las que se enfrentan los pueblos bajo jurisdicción de Estados europeos, y permite a todos los pueblos elegir lo que más les conviene para su desarrollo y, en algunos casos, para su supervivencia⁴.

Aunque nadie puede predecir el destino de estos diversos movimientos hoy en día, su número por sí solo atestigua la relevancia constantemente renovada del derecho de autodeterminación. Desde mediados del siglo XX y en lo que llevamos de siglo XXI, la

1 Sobre los procesos de autodeterminación en curso en estos distintos continentes y países, véase Daniel TURP y Anthony BEAUSÉJOUR (eds.), *L'autodétermination des peuples au XXI^e siècle: perspectives québécoises, comparées et internationales*, Montreal, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales, 2021. Véase también Ryan GRIFFITHS, «The State of Secession in International Politics», *E-International Relations*, 23 de septiembre de 2016 [en línea: <https://www.e-ir.info/2016/09/23/the-state-of-secession-in-international-politics>].

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

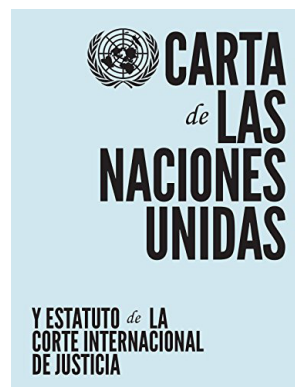
3 Véase ALIANZA LIBRE EUROPEA, *Construir una Europa de todos- Manifiesto- Elecciones europeas 2019*, Bruselas, Alianza Libre Europea, 2019, p. 6 [en línea: https://www.e-f-a.org/wp-content/uploads/2019/04/EFA_manifiesto_2019_ES-1.pdf; *ibid.*].

4 *Ibid.* Para obtener un análisis del derecho de autodeterminación en el contexto europeo realizado bajo los auspicios del Centro Maurits Coppieters [ahora Fundación Coppieters], véase Daniel TURP y Marc SANJAUME-CALVET, *The Emergence of a Democratic Right of Self-Determination in Europe*, Bruselas, Centro Maurits Coppieters, 2016 [en línea: https://ideasforeurope.eu/wp-content/uploads/2018/03/Coppieters_5282_selfdetermination-final.pdf].

comunidad internacional ha sido testigo de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de autodeterminación en el ordenamiento jurídico internacional y nacional. Mientras que el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos, es uno de los objetivos establecidos en la *Carta de las Naciones Unidas*⁵ en 1945, el artículo 1 común a los *Pactos Internacionales de Derechos Humanos* afirmó en 1966 que “todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación” y que “en virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”⁶.

En la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*⁷, la Asamblea afirmó el 24 de octubre de 1970 que “el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente, o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo, constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo”.

En el ámbito europeo, cabe destacar la firma en 1975 del *Acta Final de Helsinki*, cuya *Declaración sobre los Principios que Rigen las Relaciones Mutuas de los*



*Estados Participantes*⁸ recuerda en particular en su artículo VIII que «en virtud del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos, todos los pueblos tienen siempre el derecho, con plena libertad, a determinar, cuando y como lo deseen, su condición política interna y externa, sin injerencias del exterior, y a proseguir como estimen oportuno su propio desarrollo político, económico, social y cultural». Esta igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación se reafirmó en 1990 en la *Carta de París para una Nueva Europa*⁹.

En 2007 se produjo un importante avance con la adopción de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas*¹⁰. El artículo 3 de la Declaración establece que «los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación» y que «en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural». El artículo 3 establece que «[e]n el

5 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, vol. 15, p. 365 [26 de junio de 1945].

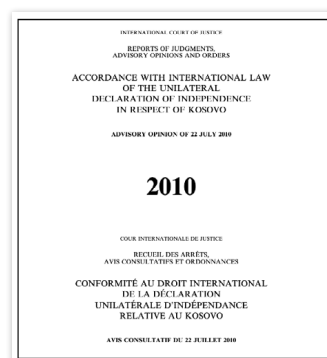
6 Véase el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, [1976] 993 U.N.T.S. 13 [16 de diciembre de 1966] y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [1976] 999 U.N.T.S. 107 [16 de diciembre de 1966].

7 G.A. Res. 2625, Doc. Off. G.A. 25ª sesión. No. 28, p. 131, U.N. Doc. A/5217 [24 de octubre de 1970] [en adelante «*Declaración sobre las relaciones de amistad*»].

8 Firmada el 1 de agosto de 1975, el texto del *Acta Final de Helsinki*, cuyo título oficial es *Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, está disponible en línea en <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>

9 La *Carta de París para una Nueva Europa* fue firmada por los Estados participantes en la Conferencia sobre Cooperación y Seguridad en Europa el 21 de noviembre de 1990 y está disponible en <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>

10 G.A. Res., Off. G.A. 61ª Sesión. A/RES/61/295 [2007] [13 de septiembre de 2017] [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>].



ejercicio de su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas¹¹.

Se ha intentado interpretar el derecho de autodeterminación de forma restrictiva y limitar su alcance. Por ejemplo, algunos Estados siguen defendiendo la opinión de que el derecho a la autodeterminación –incluido el derecho a crear un Estado soberano e independiente– sólo pertenece a los pueblos coloniales o a los pueblos integrados en Estados soberanos e independientes que, citando la cláusula de salvaguardia de la *Declaración de Relaciones de Amistad*, no tienen “un gobierno que represente a toda la población del territorio sin distinción de raza, credo o color”. Esta posición se basa en las referencias a la prohibición de acciones “de cualquier tipo que puedan desmembrar o amenazar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de cualquier Estado soberano e independiente» que se encuentran tanto en la *Declaración sobre Relaciones de Amistad* como en el Acta Final de *Helsinki* y la *Carta de París para una Nueva Europa*.

En su opinión consultiva sobre la *Conformidad con el Derecho Internacional de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo*¹², la Corte Internacional de Justicia recordó, sin embargo, que «el alcance del principio de integridad territorial está ... limitado al ámbito de las relaciones entre Estados¹³». También se negó a decir que una declaración unilateral de independencia era contraria al derecho internacional general y afirmó que la práctica de los Estados y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se podía inferir ninguna prohibición general respecto de las declaraciones unilaterales de independencia, rechazando así el argumento del Estado «matriz» serbio basado en el principio de integridad territorial.

La práctica internacional también ha demostrado que los intentos de limitar el derecho de autodeterminación a la esfera colonial y de negar a los pueblos no coloniales el beneficio de la autonomía o la independencia no han tenido éxito en la última parte del siglo XX y en el comienzo del siglo XXI¹⁴. Por ejemplo, la comunidad internacional ha sido testigo de la obtención de la independencia por parte de Eritrea o Timor Oriental, así como de las repúblicas de la antigua

11 Sobre esta declaración, véase Boris MARLIN, «L'engagement des Etats à travers la résolution 61/295 portant Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones», [2008] 21.1 *Revue québécoise de droit international* 211 y Ahmed Ali ABDALLAH, «Réflexions critiques sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007», [2014] 27.1 *Revue québécoise de droit international* 61 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>].

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

13 *Id.* en 38, § 80.

14 Véase al respecto François ROCH, «Réflexions sur l'évolution de la positivité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en dehors des situations de dé-

Unión Soviética o Yugoslavia, incluido Kosovo. También vio cómo el Reino Unido reconocía en el *Acuerdo de Viernes Santo* el derecho del pueblo de Irlanda del Norte a determinar su propio futuro y a decidir, si esa era la voluntad de la mayoría, si Irlanda del Norte debía permanecer o dejar de formar parte del Reino Unido. También Sudán del Sur ha ocupado su lugar en la comunidad de naciones, y el Reino Unido ha reconocido explícitamente el derecho de Escocia a celebrar un referéndum y convertirse en un Estado independiente si así lo desea su pueblo. Los referéndum de autodeterminación celebrados en la región de Bougainville, en Papúa Nueva Guinea, así como en Nueva Caledonia, en 2018 y 2020, también demostraron la vigencia del ejercicio del derecho de autodeterminación, al igual que la celebración del referéndum de independencia en el Estado de Chuuk con el consentimiento de los Estados Federados de Micronesia en 2022.

La cuestión del derecho de autodeterminación también ha generado, y sigue generando, un gran debate en Quebec. Desde el eslogan «Maître chez Nous» [Amos en nuestra casa], que marcó la pauta de la Revolución Tranquila a principios de los años sesenta, pasando por la elección del Partido Quebequés en 1976, la celebración de tres referéndum sobre el estatus político y el futuro constitucional de Quebec en 1980, 1992 y 1995, el dictamen de la Corte Suprema de Canadá en 1998, hasta la aprobación de leyes por el Parlamento de Canadá y la Asamblea Nacional de Quebec en 2000. La cuestión del derecho a la autodeterminación ha estado presente en las principales deliberaciones públicas de las últimas cinco décadas del siglo¹⁵ XX, culminando en las primeras décadas del siglo XXI con decisiones judiciales, entre ellas la sentencia del 9 de

abril de 2021 del Tribunal de Apelación de Quebec que consagra la validez constitucional de la afirmación de que el pueblo de Quebec tiene derecho a la autodeterminación de hecho y de derecho, y que es titular de derechos universalmente reconocidos en virtud del principio de igualdad de derechos de los pueblos y de su derecho a la *libre determinación*.

En este informe, presentaremos una síntesis de los debates que se caracterizaron por una afirmación política del derecho de autodeterminación de Quebec que condujo al reconocimiento legal de este derecho.

colonisation», [2002] 15.1 *Revue québécoise de droit international* 33 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>.]

15 Para analizar la cuestión del derecho de autodeterminación de Quebec durante el período comprendido entre 1960 y 2000, véase Daniel TURP, *Le droit de choisir: essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montreal, Les Éditions Thémis, 2001. Véase también Laurent Lombart, «Le droit à l'autodétermination des Québécois dans le cadre fédéral canadien: le Québec peut-il accéder à l'indépendance ?», [2003] 16.2 *Revue québécoise de droit international* 1 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>] y David GUÉNETTE y Alain G. GAGNON, «Du référendum à la sécession - le processus québécois d'accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d'autodétermination», [2017] 54 *Revista catalana de dret públic* 100-117 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>]



I

1960-1976

La «Revolución tranquila» y la elección del
Partido Quebequés: la afirmación del derecho
de autodeterminación

En el momento de creación de la Organización de las Naciones Unidas y la primera afirmación de la igualdad de los pueblos y su derecho a la libre determinación en su carta fundacional, en Quebec gobierna la Unión Nacional. Nacionalista sin ser independentista, este partido pretende defender la autonomía de Quebec dentro de la federación canadiense, y sus diversos pro-

como el del «Estado» de Quebec. Este periodo también estuvo marcado por la importancia concedida a la cuestión nacional y a la reforma constitucional, así como por el auge del movimiento independentista.

Si bien este movimiento se inició con la creación de la Alianza Laurentina, cuya demanda de independencia



Elección del 5 de junio de 1960 Eslogan del Partido Liberal de Quebec

gramas políticos y manifiestos electorales no hacen referencia al derecho de autodeterminación reconocido en la Carta de las Naciones.

Con la elección en 1960 del Partido Liberal de Quebec, cuyo lema de campaña era “Maîtres chez Nous” (Amos en nuestra casa), se inició un periodo de la historia nacional de Quebec que se ha descrito como la Revolución Tranquila, uno de cuyos principales logros fue la nacionalización de la electricidad. Caracterizada por una gran transformación política de Quebec y por la emancipación económica, la recuperación social y la efervescencia cultural, la Revolución Tranquila se caracterizó por la asunción de importantes misiones estatales por parte de un gobierno que se proclamó

se basaba en una interpretación del principio de las nacionalidades y del derecho de los pueblos a la autodeterminación¹⁶, la creación de verdaderos partidos políticos que abogan por la soberanía de Quebec tuvo lugar entre 1960 y 1966. Varios de estos partidos surgieron durante este periodo, como Acción socialista para la independencia de Quebec, el Partido Republicano de Quebec, el Regroupement national y el Ralliement national, que también utilizaron el derecho de autodeterminación para apoyar el proyecto independentista¹⁷. El apoyo a estos diversos partidos siguió siendo limitado, y ninguno de ellos logró obtener escaños en la Asamblea Nacional de Quebec en las elecciones generales del 14 de noviembre de 1962 y del 5 de junio de 1966.

16 Véase Jean-Yves CHOUINARD, «Résumé de l'essentiel de la pensée de l'Alliance laurontaine sur l'autodétermination du peuple québécois», [1977] 66 *L'Action nationale* 422 y Raymond BARBEAU, *J'ai choisi l'indépendance*, Montreal, Éditions de l'Homme, 1961.

17 Sobre estos diversos partidos políticos, véase Lionel BELLAVANCE, *Les partis indépendantistes québécois*, Montreal, Les Anciens Canadiens, 1973.



En previsión de estas últimas elecciones y bajo la dirección de su nuevo líder, que aspira a recuperar el poder en manos del Partido Liberal de Quebec considerando la vía de la independencia¹⁸, la Unión Nacional hace referencia explícita al derecho de autodeterminación:

1. LOS CANADIENSES FRANCESES FORMAN UNA NACIÓN

Este es un hecho que ya se reconoció en el siglo pasado. Después de más de trescientos años de evolución, esta nación ha alcanzado la mayoría de edad y es capaz de responsabilizarse de su propio destino, sin por ello querer rodearse de barreras, al contrario.

2. TODA NACIÓN TIENE DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN

Esto implica que posee o se dota de los instrumentos necesarios para su desarrollo, es decir:

Un estado nacional

Un territorio nacional que constituya
su hogar principal

Una lengua nacional que tiene primacía
sobre las demás¹⁹.

La Unión Nacional obtuvo la mayoría de los escaños en las elecciones generales y formó un gobierno que incluyó la igualdad en la agenda de las conferencias constitucionales que se convocarían en los años siguientes. Sin embargo, el fracaso de estas conferencias no fue suficiente para impedir que el gobierno de la Unión Nacional²⁰ pusiera en marcha un proyecto de independencia.

La segunda mitad de la década de 1960 también supuso la consolidación del movimiento independentista. Unas semanas después del famoso discurso "Vive le Quebec libre" del Presidente francés Charles de Gaulle, el 24 de julio de 1967, René Lévesque, antiguo Ministro de Recursos Naturales de Quebec - responsable de la nacionalización de la electricidad - abandonó el Partido Liberal de Quebec. El partido rechazó su propuesta de que Quebec se independizara manteniendo una forma de unión con Canadá basada en los

18 Véase Daniel Johnson, *Equality or Independence* (Montreal: Éditions de la Renaissance, 1965). En este ensayo, leemos lo siguiente: «Para las naciones, al igual que para los individuos, hay libertades fundamentales que no se pueden mendigar y que no se pueden comprometer ni negociar. El derecho a la autodeterminación de la nación canadiense-francesa es de esas. Se trata un patrimonio colectivo que considero definitivamente adquirido y que nunca aceptaré poner en juego en ninguna negociación»: *id.* en 120.

19 Este extracto del programa de la Unión Nacional se reproduce en Jean-Louis ROY, *Les programmes électoraux du Québec*, Montreal, Éditions Léméac, 1971, volumen 2, p. 407.

20 Sobre estas negociaciones, véase Edward MCWHINNEY, *Québec and the Constitution* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), *passim*.

modelos de la Comunidad Económica Europea, el Consejo Nórdico y el Benelux²¹.

A esta salida le siguió la creación del Mouvement Souveraineté-Association [MSA] [Movimiento soberanía-asociación] el 19 de noviembre de 1967. Aprovechando el impulso generado por la celebración de los Estados Generales del Canadá francés, cuya asamblea constituyente adoptó una resolución sobre el derecho de autodeterminación el primer día de la conferencia nacional celebrada en la Universidad de Montreal el 24 de noviembre de 1967²², René Lévesque entabla negociaciones en nombre del MSA con el Rassemblement pour l'indépendance nationale [RIN] y el Ralliement national [RN] con vistas a una posible fusión en diciembre de 1967, y el 6 de enero de 1968 publica un ensayo en el que esboza el nuevo proyecto político que quiere presentar con los demás miembros de la familia independentista, cuya fusión con el MSA promueve²³.

Este proyecto de fusión tuvo éxito y dio lugar al nacimiento del Partido Quebequés. Tras afirmar que las instituciones políticas del futuro país deben conciliar la auténtica democracia con la eficacia gubernamental y, en relación con otras naciones, conciliar el espíritu de independencia con la necesidad de una interdependencia abierta y bien calculada, el primer programa de esta nueva formación política describe sus objetivos de la siguiente manera:

Nuestros objetivos políticos son: la obtención por medios pacíficos de la soberanía; una forma de asociación con Canadá suficientemente flexible; una constitución de Quebec que garantice el equilibrio entre un gobierno eficaz y una auténtica democracia; una descentralización regional acompañada de agrupaciones municipales; una justicia dinámica a la par que social; y una política exterior lo más independiente posible, con una cooperación estrecha y pacífica con la sociedad internacional²⁴.



El programa afirma además que Quebec «buscará el reconocimiento de otros estados soberanos y la admisión en la ONU» y que «para

ello, reúne las condiciones necesarias: un territorio, una población, estructuras estatales, *el derecho a la autodeterminación*, la aceptación y el respeto de las exigencias de la ONU y de la sociedad internacional²⁵».

El Partido Quebequés entró en la Asamblea Nacional al salir elegidos siete diputados en las elecciones generales del 29 de abril de 1970, obteniendo el 23,06% de los votos emitidos.

21 Véase René Lévesque, *Un Québec souverain dans une nouvelle Union canadienne*, Montreal, 15 de septiembre de 1967.

22 El texto de esta resolución se reproduce después del texto del discurso de François-Albert ANGERS, «Declaración preliminar sobre el derecho de autodeterminación», [1968] 57 *L'Action nationale* 37, en 42 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>]. Dice lo siguiente: Los Estados Generales del Canadá francés, reunidos en asamblea, HABIENDO ACORDADO: que los franco-canadienses son un pueblo de casi seis millones de personas, con su propia lengua, cultura, instituciones, historia y voluntad colectiva de vivir juntos, que este pueblo, repartido por todo Canadá, se concentra sobre todo en Quebec, que este pueblo tiene un territorio y un Estado en Quebec cuyas instituciones reflejan su cultura y su mentalidad, que la vida y el desarrollo del pueblo franco-canadiense se basan en la autoridad política, la influencia económica y la influencia cultural de Quebec, Y TENIENDO PRESENTE que la Carta de las Naciones Unidas exige «el respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos» (artículo 1, párrafo 2); DECLARA QUE: 1° Los franco-canadienses constituyen una nación. 2° Quebec constituye el territorio nacional y el contexto político fundamental de esta nación. 3° La nación franco-canadiense tiene derecho a la autodeterminación y a elegir libremente el sistema político en el que quiere vivir.

23 Véase René LÉVESQUE y otros, *Option Québec*, Montreal, Les Éditions de l'homme, 1968.

24 Véase PARTI QUÉBÉCOIS, *La solution: le programme du Parti Québécois*, Montréal, Éditions du Jour, 1970, p.75 [en línea: <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>]. El texto de los programas posteriores adoptados por el Partido Quebequés que se refieren sistemáticamente al derecho de autodeterminación está disponible en el sitio web de la Sociedad del Patrimonio Político de Quebec en [<https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>].

25 *Id.* en 77 [cursivas propias].



Elecciones del 15 de noviembre de 1976 - Victoria del Partido Quebequés y de su líder René Lévesque

En las posteriores elecciones generales del 29 de octubre de 1973, se convirtió en la oposición oficial con seis diputados, y recibió el 30,22% de los votos. En las elecciones generales del 15 de noviembre de 1976, el Partido Quebequés ganó con el apoyo del 41,37% de los votantes y al obtener 71 de los 110 escaños de la Asamblea Nacional²⁶.

La llegada al poder por parte del Partido Quebequés allana el camino para una iniciativa independentista que se basará, tal y como se recoge en la *plataforma del Partido Quebequés*²⁷ y en el *programa electoral de*

1976²⁸, en el derecho de los pueblos a la autodeterminación y que remite al apoyo de los quebequeses a través de un referéndum. Conviene recordar la disposición de los programas que describen el proceso para alcanzar la soberanía:

[...] Lograr la independencia

El *derecho de los pueblos a la autodeterminación*, es decir, el derecho a elegir su propio sistema político, está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, que el propio Canadá firmó en

26 En los meses previos a las elecciones del 15 de noviembre de 1976, se creó un Comité sobre el Derecho a la Autodeterminación de los Quebequeses, que inició una petición que decía lo siguiente: «Nosotros, los abajo firmantes, sin prejuzgar la opción que el pueblo de Quebec elegirá en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, pedimos a todos los diputados que se unan en nombre del pueblo de Quebec para proclamar: 1) que el pueblo de Quebec es titular de derechos universalmente reconocidos en virtud del principio de igualdad de derechos de los pueblos y de su derecho a la libre determinación; 2) que sólo el pueblo de Quebec tiene derecho a elegir el régimen político de Quebec. Pedimos a la Asamblea Nacional que se pronuncie: a) sobre la naturaleza, el alcance y los detalles técnicos del ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo de Quebec; b) que este derecho se consagre en la actual Constitución de Quebec. Esta petición fue el origen del proyecto de ley que *reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo quebequés* (proyecto de ley 194), presentado en la Asamblea Nacional por el diputado Fabien Roy el 22 de junio de 1978: véase el *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 31ª legislatura, 3ª sesión [14 de diciembre de 1976-12 de marzo de 1981], vol. I, p. 1. 20, nº 56, p. 2600. Este proyecto de ley, cuyo texto se reproduce en el anexo 3 de este informe, no fue aprobado y decae en el orden del día cuando se disuelve la 31ª legislatura el 12 de marzo de 1981.

27 La versión completa de este programa está disponible en [<https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>]

28 Texto completo de este programa disponible en [<https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/1993-v24-n1-rgd04377/1057018ar.pdf>]

su acta de adhesión junto con más de 130 países de todo el mundo. El derecho internacional y los usos proporcionan los mecanismos por los que los pueblos pueden alcanzar la soberanía política. Además, dado que los quebequeses, al igual que sus vecinos canadienses y estadounidenses, viven en un sistema democrático, es el pueblo, en este tipo de sistema, quien ostenta el poder de decisión a través del proceso de votación. Por lo tanto, es a través de este proceso democrático aceptado por todos que Quebec, tras unas elecciones, alcanzará su soberanía política, manteniendo al mismo tiempo relaciones amistosas con sus vecinos y con el resto de países basadas en el respeto del derecho internacional.

normas que se desprenden del derecho internacional.

2. Si tuviera que proceder de manera unilateral, asumiría metódicamente el ejercicio de todas las competencias de un Estado soberano, asegurándose primero el apoyo de los quebequeses mediante un referéndum.

3. Consultar al pueblo sobre una constitución nacional redactada por los ciudadanos agrupados a nivel de condado y aprobada por los delegados del pueblo en una asamblea constituyente²⁹.

Por lo tanto, de alcanzar el gobierno el Partido Quebequés se compromete a:

1. Inmediatamente poner en marcha el proceso de obtención de la soberanía sometiendo a la Asamblea Nacional, poco después de su elección, una ley que lo autorizara:

- A exigir a Ottawa que repatríe a Quebec todas las competencias, excepto las que los dos gobiernos deseen confiar, a efectos de asociación económica, a organismos comunes;
- B iniciar conversaciones técnicas con Ottawa sobre el traspaso ordenado de competencias para lograr este objetivo;
- C desarrollar acuerdos con Canadá sobre cuestiones como la distribución de los bienes y las deudas y la propiedad de los bienes públicos, de acuerdo con las

29 *Id. en 252-253 [cursivas propias].*

II

20 de mayo de 1980

La consulta sobre soberanía y asociación:
un primer referéndum de autodeterminación

Para iniciar la primera gran deliberación democrática sobre el estatus político de Quebec, se invitó a la Asamblea Nacional a poner en práctica el compromiso del Partido Quebequés de “adoptar una ley orgánica sobre el referéndum, que garantice que las opciones ofrecidas sean claras y diferenciadas, estén redactadas sin ambigüedades y permitan la expresión de verdaderas opciones³⁰”. Inspirándose en la ley adoptada por el Parlamento del Reino Unido para el referéndum de 1975 sobre la permanencia en la Comunidad Europea [Mercado Común]³¹, los miembros de la Asamblea Nacional de Quebec adoptaron la *Ley de Referéndum*³².

Tras la adopción de esta ley, el gobierno de René Lévesque se esforzó por definir el contenido de un proyecto de soberanía-asociación sobre el que pretendía celebrar un referéndum. Este proyecto se plasmó en un libro blanco que se hizo público el 1 de noviembre de 1979, cuyo título hacía referencia, mediante el uso de las palabras “como iguales”, al principio de igualdad de los pueblos y en el que se afirmaba que “ha llegado el momento de elegir libremente, democráticamente”³³.

La pregunta que se formulará al pueblo de Quebec también contiene una referencia a «la igualdad de los pueblos». Presentada el 20 de diciembre de 1979 y adoptada por la Asamblea Nacional el 20 de marzo de 1980, decía lo siguiente:

El Gobierno de Quebec ha dado a conocer su propuesta de llegar a un nuevo acuerdo con el resto de Canadá basado en *el principio de igualdad de los pueblos*; este acuerdo permitiría a Quebec adquirir la facultad exclusiva de decidir sus propias leyes, recaudar sus propios impuestos y establecer sus propias relaciones exteriores, es decir, la soberanía, y al mismo tiempo mantener una asociación económica con Canadá que implique el uso de la misma moneda; ningún cambio de estatus político resultante de estas negociaciones se efectuará sin el consentimiento del pueblo en otro referéndum; en consecuencia, ¿le otorga al Gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?³⁴

Al final de una campaña de referéndum en la que participó activamente el Primer Ministro de Canadá, Pierre Elliot Trudeau, y durante la cual prometió a los quebequeses «el cambio» si votaban NO, los independentistas obtuvieron el 40,44% de los votos, mientras que los del NO ganaron con el 50,56% de los votos emitidos. Al término de la votación del referéndum, en la que participó el 85,61% del electorado, y tomando nota de la voluntad de la mayoría, el Primer Ministro René Lévesque declaró tras desvelar los resultados el 20 de mayo de 1980: «Si he entendido bien, me estáis diciendo: hasta la próxima».

30 *Id.*, en 255.

31 Véase la *Ley de Referéndum de 1975*, Estatutos del Reino Unido, 1975, c. 33.

32 Recueil des lois et règlements du Québec [R.L.Q.], c. C-64.1. En el Apéndice 1 de este informe se reproducen extractos de esta ley.

33 GOUVERNMENT OF QUEBEC, *The New Quebec-Canada Agreement: A Proposal by the Government of Quebec for an Agreement of Equals: Sovereignty-Association* (Quebec City: Éditeur officiel, 1979) [en línea: <https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document11.pdf>] sobre este libro blanco, véase André GAULIN, «Le livre blanc sur la souveraineté-association ou le Canada renégocié», [1979] 36 Québec français 17 [en línea: <https://www.erudit.org/en/journals/qf/1979-n36-qf1208689/51331ac.pdf>].

34 En su discurso de presentación del tema en la Asamblea Nacional, el Primer Ministro René Lévesque recordó que «desde su nacimiento, hace más de 370 años, el pueblo de Quebec nunca ha tenido la oportunidad de pronunciarse democráticamente sobre su futuro”. Y añadió: «Lo que el gobierno propone a los quebequeses es que se hagan plenamente responsables de su comunidad, a través de un nuevo acuerdo basado en *la igualdad fundamental de cada uno de los socios para lograr el siguiente doble objetivo: otorgar a Quebec el poder exclusivo de hacer sus propias leyes y utilizar sus propios impuestos, así como el derecho a participar en la comunidad de naciones y, al mismo tiempo, mantener con Canadá los estrechos y mutuamente ventajosos lazos de una asociación económica y una unión monetaria*»: Véase *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 31^e législature, 4^e session [6 mars 1979 au 18 juin 1980], 20 décembre 1979, vol. I, p. 1. 21 n° 85, p. [en línea: <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/31-4/journal-debats/19791220/121849.html>] (*cursivas propias*)

El 9 de junio de 1980, 20 días después de la celebración del referéndum y con motivo de una reunión con el Primer Ministro de Canadá y los primeros ministros de las demás provincias canadienses, que pretendía ser el preludio de una nueva ronda de negociaciones constitucionales, el Primer Ministro René Lévesque se refirió al ejercicio del derecho de autodeterminación del pueblo de Quebec en los siguientes términos:



Referéndum del 20 de mayo de 1980 - Papeleta electoral

En el referéndum del 20 de mayo, los quebequeses ejercieron por primera vez su *derecho a la autodeterminación*. Este ejercicio se hizo de forma democrática y legal, y fue reconocido como tal por el resto de Canadá, ya que el Primer Ministro de Canadá y los primeros ministros de varias provincias participaron en el proceso personalmente. También fue reconocido por la comunidad internacional que mostró gran interés por el mismo.

El claro reconocimiento de este derecho es el logro más valioso del referéndum de Quebec. Sea cual sea el resultado, ahora es indiscutible e indiscutido que Quebec es una comunidad nacional diferenciada que puede elegir su propio estatus constitucional sin intervención exterior. Los quebequeses pueden decidir permanecer dentro del federalismo canadiense, al igual que pueden decidir democráticamente abandonarlo si consideran que este sistema ya no se corresponde con sus aspiraciones y necesidades. Este derecho a controlar el propio destino nacional es el derecho más fundamental que tiene la comunidad de Quebec³⁵.

La derrota del referéndum no impidió que el Partido Quebequés ganara las elecciones generales del 13 de abril de 1981. Volvió al poder para un segundo mandato, obteniendo el 49,26% del voto popular y 80 de los 122 escaños de la Asamblea Nacional. Esta victoria se produjo en un momento en que las negociaciones constitucionales estaban en pleno apogeo y Quebec intentaba hacer valer sus reivindicaciones históricas, en particular las destinadas a reconocer su carácter nacional y aumentar su autonomía dentro de la federación.

Sin embargo, el resultado de las conversaciones constitucionales trajo cambios que no eran los esperados por los quebequeses tras el fracaso del referéndum del 20 de mayo de 1980. Estas conversaciones condujeron a un acuerdo entre el Primer Ministro de Canadá y los primeros ministros de nueve provincias canadienses sobre el contenido de una resolución para modificar la Constitución de Canadá y proponer una importante reforma del orden constitucional canadiense. Concluido sin el conocimiento del Gobierno de Quebec en la noche del 4 al 5 de noviembre de 1981, que desde entonces se ha dado en llamar la «Noche de los Cuchillos Largos»³⁶, este acuerdo no satisface

35 Notas de una intervención de René Lévesque en la Reunión de Primeros Ministros en Ottawa el 9 de junio de 1980, reproducidas en GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, Commission de la présidence du conseil et de la consultation, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, p. 158 [en línea: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/ReneLevesque1980.pdf>]. [*cursivas propias*]

36 Sobre este oscuro episodio de la historia de la democracia canadiense y su descripción por parte del Primer Ministro de Quebec, véase René LÉVESQUE, *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec/Amérique, 1986.



Referéndum del 20 de mayo de 1980

en absoluto las reivindicaciones históricas de Quebec, en particular las destinadas a reconocer su carácter nacional y a aumentar su autonomía dentro de la federación. Por el contrario, varios elementos de la reforma reducen esa autonomía, en particular en lo que respecta a las competencias de Quebec para promover y proteger la lengua francesa³⁷.

En los días siguientes a este «golpe de fuerza», o incluso «golpe de Estado»³⁸, la Asamblea Nacional aprobó una moción en la que recordaba el derecho de autodeterminación de Quebec:

La Asamblea Nacional de Quebec, recordando el *derecho del pueblo de Quebec a la autodeterminación* y ejerciendo su derecho histórico a ser parte y consentir cualquier cambio en la Constitución de Canadá que pueda afectar a los

derechos y poderes de Quebec, declara que no puede aceptar la propuesta de repatriación de la Constitución a menos que cumpla las siguientes condiciones

1. Se reconocerá que los dos pueblos fundadores de Canadá son fundamentalmente iguales y que Quebec forma, dentro del sistema federal canadiense, una sociedad diferenciada, por su lengua, cultura e instituciones y que posee todos los atributos de una sociedad nacional diferenciada; [...] ³⁹.

El Gobierno de Quebec intentó entonces que los tribunales reconocieran su derecho a oponerse a esta reforma e impedir su aprobación definitiva. Sin embargo, en dos ocasiones, la Corte Suprema de Canadá se negó a reconocer el “derecho de veto” que

37 Para consultar un análisis de este proyecto de reforma, véase Eugénie BROUILLET, *La négation de la nation - L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005. Ya en 1984, la violación de la autonomía lingüística de Quebec quedó ilustrada por la decisión del Corte Suprema de Canadá de invalidar las disposiciones relativas al acceso a las escuelas de lengua inglesa en la *Carta de la Lengua Francesa* por ser contrarias al artículo 23 de la nueva *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*: véase *Quebec (Attorney General) v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66. Las sentencias posteriores del Tribunal Supremo invalidarán otras disposiciones de la Carta de la Lengua Francesa relativas a la lengua de señalización y a la lengua de instrucción, como lo demuestran las decisiones en *Ford/Quebec (Fiscal General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, *Devine contra Quebec (Fiscal General)*, [1988] 2 S.C.R. 790 y *Nguyen contra Quebec (Educación, Ocio y Deporte)*, [2009] 3 S.C.R. 47.

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

39 El texto completo de esta resolución está disponible en línea en <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document18.pdf> [cursivas propias]. Encontrarán un comentario sobre el proyecto de texto que se incluyó en esta resolución, en Daniel TURP, «De l'opportunité de proclamer le droit à l'autodétermination du peuple québécois», en Daniel TURP, *Le droit de choisir: essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montreal, nota 15 *supra*, p. 297.

Quebec creía tener sobre las enmiendas constitucionales que le afectaban, ya que los jueces opinaron que el consentimiento de un número significativo de provincias era suficiente para la adopción de las enmiendas y que no era necesario el propio consentimiento de Quebec⁴⁰. También realizó gestiones ante el Gobierno y el Parlamento del Reino Unido, cuyas intervenciones fueron necesarias para llevar a cabo la reforma constitucional y hacer efectiva la repatriación de la Constitución a Canadá⁴¹. Estas gestiones tampoco tuvieron éxito y la repatriación se hizo realidad con la Proclamación de la entrada en vigor de la *Ley Constitucional de 1982* el 17 de abril de 1982⁴².

En los años siguientes a esta repatriación unilateral de la Constitución de Canadá, el gobierno de René Lévesque utilizó varios medios para escapar de la influencia de la *Ley Constitucional de 1982* e incluyó sistemáticamente en toda la legislación de Quebec una disposición destinada a eximir sus leyes de la influencia de la nueva *Carta Canadiense de Derechos y Libertades*⁴³.

Tras la victoria del Partido Conservador de Canadá, liderado por el quebequés Brian Mulroney, en las elecciones del 4 de septiembre de 1984, y su compromiso de «convencer a la Asamblea Nacional para que dé su visto bueno a la nueva Constitución canadiense con honor y entusiasmo⁴⁴», René Lévesque invitó al Partido Quebequés a correr “ese hermoso riesgo⁴⁵”. Al tiempo que recordaba que la soberanía debía seguir siendo “la póliza de seguro suprema del pueblo”, preveía comprometer a Quebec en una nueva negociación constitucional y su gobierno formularía una nueva propuesta constitucional el 17 de mayo de 1985⁴⁶. En su *Proyecto de Acuerdo Constitucional*, el gobierno reafirmó el derecho de autodeterminación de Quebec en los siguientes términos

Estas propuestas, cabe señalar, se inscriben en el marco federal de la Constitución actual y tienen por objeto mejorarla para que los quebequeses puedan, siempre que lo deseen, encontrar las condiciones más favorables posibles para su desarrollo, como es obvio, no alteran en absoluto el derecho inalienable del pueblo de Quebec a

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

41 La repatriación de la Constitución será posible gracias a la adopción por el Parlamento del Reino Unido de la *Ley de Canadá de 1982*, UK Public General Acts 1982, c. 11, cuya versión francesa titulada *Loi sur le Canada* se encuentra en el Apéndice A, y en el Apéndice B se presenta la versión francesa de la *Ley de la Constitución de 1982*, cuya Parte I incluye la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* [en línea: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/11/contents>].

42 Investigaciones posteriores demostrarán la complicidad, en violación del principio de separación de poderes, entre los jueces de la Corte Suprema de Canadá, las autoridades canadienses y británicas en relación con esta repatriación: véase al respecto Frédéric BASTIEN, *La Bataille de Londres - Dessous, secrets et coulisses du rapatriement constitutionnel*, Montreal, Boréal, 2013.

43 Véase la *Ley sobre la Constitución de 1982*, R.S.Q., c. L-4.2. El artículo 4 de dicha ley sigue vigente en la actualidad y establece que «el Gobierno no puede autorizar la proclamación a la que se refiere el apartado 1 del artículo 59 de la Ley Constitucional de 1982 sin haber obtenido previamente el consentimiento de la Asamblea Nacional», por lo que esta disposición impide que el Gobierno de Quebec dé en exclusividad el consentimiento a la aplicación del apartado 1 [a] del artículo 23 de la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*, según el cual toda persona cuya lengua materna sea el inglés tiene derecho a una educación tanto ella, como sus hijos en dicha lengua.

44 Este extracto del «Discurso de Sept-Îles» de Brian Mulroney, del 6 de agosto de 1984, se reproduce en el discurso del Primer Ministro de Quebec, René Lévesque, del 17 de mayo de 1985, disponible en: <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/rene-levesque/allocation-du-premier-ministre-du-quebec-monsieur-rene-levesque-quebec-le-vendredi-17-mai-1985>.

45 Esta decisión de René Lévesque provocó la dimisión de varios diputados del Partido Quebequés que se presentaron como independientes. En nombre del grupo de diputados independientes agrupados en el Rassemblement démocratique pour l'indépendance (RDI), el diputado Gilbert Paquette presentó en la Asamblea Nacional, el 15 de mayo de 1985, el proyecto de ley por el que se reconoce el derecho de libre determinación de los quebequeses [proyecto de ley 191]: véase el *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 32ª legislatura, 5ª sesión [19 de mayo de 1981-23 de octubre de 1985], vol. I, p. 1, 28, nº 60, p. 3550. En un comunicado de prensa emitido el mismo día bajo el título «Quebec debe poder decidir su futuro político», la diputada Paquette declaró: «Con esta nueva perspectiva que se ha fijado el Gobierno de Quebec, y dado el estado de fragilidad en el que se encuentran las negociaciones constitucionales, la adopción de este proyecto de ley antes del verano permitiría además que el Gobierno se apoyase en la Asamblea Nacional para exigir, durante las próximas conversaciones constitucionales, que la Constitución canadiense reconozca el derecho fundamental del pueblo de Quebec a la libre determinación del pueblo quebequés. Se trata de adaptar la Constitución canadiense a los derechos de Quebec y no al revés, y de mantener abiertas todas las vías de cara al futuro» (el subrayado es del autor del comunicado). Este proyecto de ley tiene el mismo título y es idéntico en su contenido al proyecto de ley 191 presentado por el diputado Fabien Roy el 22 de junio de 1978: véase la nota 27 *supra* y el Apéndice 2. Al igual que el proyecto de ley de Fabien Roy, el proyecto de ley del diputado Paquette no fue aprobado y decae en el orden del día cuando se disuelve el 31º Parlamento el 23 de octubre de 1985.

46 GOBIERNO DE QUEBEC, *Proyecto de Acuerdo Constitucional - Propuestas del Gobierno de Quebec* p. 340 en línea: [<https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/Partie3/Document20.pdf>] [en adelante, *Proyecto de Acuerdo Constitucional*].



Firma de la Proclamación de la entrada en vigor de la *Ley Constitucional de 1982*
Pierre Elliott Trudeau, Primer Ministro de Canadá y la Reina Isabel II 17 de abril de 1982

determinar democráticamente su propio futuro constitucional⁴⁷.

Este proyecto hará del reconocimiento del pueblo quebequés un requisito esencial para la participación de Quebec en la nueva dinámica constitucional. En él se establecerán las condiciones de un acuerdo, entre ellas el reconocimiento de la responsabilidad primaria de Quebec en materia de derechos y libertades, la modificación del procedimiento de enmienda constitucional, así como la reorganización de poderes, la reforma de las instituciones judiciales y la necesidad de continuar las negociaciones constitucionales⁴⁸.

Aunque René Lévesque fue quien impulsó este proyecto, fue su ministro Pierre-Marc Johnson quien lo promovió cuando se convirtió en líder del Partido

Quebequés tras la dimisión de su fundador. Pero en las elecciones generales del 2 de diciembre de 1985, el Partido Liberal de Quebec recuperó el poder y relegó al Partido Quebequés y a su nuevo líder a la oposición. En estas elecciones y con el apoyo del 55,99% del electorado, el Partido Liberal de Quebec obtuvo 99 escaños y formó gobierno con el regreso de Robert Bourassa como Primer Ministro. El nuevo líder del Partido Quebequés fue elegido junto a otros 22 compañeros y obtuvo el 38,69% de los votos⁴⁹.

Entre 1976 y 1985, casi diez años se dedicaron a la conquista de la independencia por parte del gobierno del Partido Quebequés, pero también a la afirmación de un derecho de autodeterminación que un nuevo gobierno del Partido Liberal de Quebec intentaría ejercer iniciando una reforma constitucional.

47 *Id.* en 351. En su discurso del 17 de mayo de 1985, el Primer Ministro de Quebec repitió esta fórmula, afirmando: «Por supuesto, debe ser dentro del marco federal de la actual Constitución, pero con el objetivo de modificarla de tal manera que los quebequeses, mientras así lo decidan, encuentren las condiciones más favorables posibles para su desarrollo. No hace falta repetir, por tanto, que no hay nada en nuestras propuestas que altere el derecho inalienable del pueblo de Quebec a determinar democráticamente su propio futuro nacional» [en línea: <https://www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/rene-levesque/allocution-du-premier-ministre-du-quebec-monsieur-rene-levesque-quebec-le-vendredi-17-mai-1985>].

48 *Id.* en 353-373.

49 En su calidad de dirigente, y no sin recordar en el programa adoptado en la 10ª Convención del Partido Quebequés, el 14 de junio de 1987, que «del derecho natural y del derecho internacional se desprende una libertad inalienable y fundamental: el derecho del pueblo quebequés a la autodeterminación, que inspira y legitima sus acciones, y que debe ser afirmado con constancia y continuidad», Pierre Marc Johnson propuso actuar mediante un proceso de «afirmación nacional». Se presenta de la siguiente manera: «Quebec, que estaba a la defensiva por el resultado del referéndum, la repatriación unilateral de la Constitución y la crisis económica, debe recuperar la iniciativa. Para ello y para avanzar hacia la soberanía, proponemos un planteamiento firme de afirmación nacional como instrumento de progreso y desarrollo para el pueblo de Quebec. « Véase PARTI QUÉBÉCOIS, *Programa 1987*, capítulo 1, artículos 4 y 5 [en línea: <https://web.archive.org/web/20120823193641/https://d.pq.org/sites/default/files/Programme1987.pdf>].

III

1985-1992

El Acuerdo del Lago Meech y la consulta sobre el Informe del consenso de Charlottetown: un segundo referéndum de autodeterminación

En el discurso inaugural leído en la Asamblea Nacional de Quebec el 16 de diciembre de 1985, el nuevo gobierno de Quebec declaró su intención de «completar las negociaciones con el gobierno federal para acceder, sobre la base de las condiciones ya indicadas, a la carta constitucional de 1982»⁵⁰. Afirma querer comprometerse a «desarrollar junto con el gobierno federal y los demás gobiernos del país, una relación armoniosa y positiva con el objetivo principal de defender los intereses de Quebec»⁵¹.

De este modo, Quebec se convertiría de nuevo en el defensor de una estructura federal establecida cuando se creó el Dominio de Canadá en 1867⁵². Si el principio de autonomía era de suma importancia para Quebec en el momento de la adopción del *Acta de Constitución de 1867*, era porque le permitiría preservar su especificidad, especialmente en términos de lengua y cultura. Desde entonces, Quebec ha luchado por mantener su especificidad y se ha resistido a los intentos federales de disminuir los poderes conferidos a su Asamblea Nacional, sobre todo por el enfoque centralizador de la Corte Suprema de Canadá en la aplicación e interpretación del reparto de competencias⁵³.

Cabe recordar que se celebraron múltiples conferencias para debatir las reformas constitucionales antes de que el Partido Quebequés llegara al poder en 1976. Los sucesivos gobiernos de Quebec han ido presentando propuestas para dar a Quebec más competencias no sólo en materia de cultura y lengua, sino también en política social y relaciones internacionales. De

haber sido aprobadas, estas reformas constitucionales habrían otorgado a Quebec un estatus especial, o habrían dado lugar a una forma de federalismo asimétrico. Estas negociaciones fracasan porque los gobiernos de Canadá y de las otras nueve provincias canadienses se niegan a acceder a las demandas de Quebec y proponen reformas conducentes a una mayor centralización de los poderes en Ottawa, como lo demuestra el fracaso de la conferencia constitucional de la Confederación del día de mañana de 1967 y la negativa de Quebec a aprobar la *Carta de Victoria* elaborada en la conferencia de 1971⁵⁴.

Con respecto a la repatriación de la Constitución de Canadá en 1982 sin el consentimiento de Quebec, el nuevo gobierno del Partido Liberal de Quebec hará hincapié en recordar los derechos históricos de Quebec, afirmará que la *Ley de la Constitución de 1982* podría ser aceptable para Quebec si se le hicieran ciertas modificaciones, y establecerá las cinco condiciones para su futura adhesión a esta Ley:

Obviamente, Quebec no se opone al hecho de que Canadá haya recuperado de Londres la plena competencia sobre su propia constitución. Lo que sí objetamos es que esta repatriación se haya utilizado como pretexto para modificar sustancialmente la Constitución canadiense sin tener en cuenta los derechos históricos de Quebec. Cuatro años después de la proclamación de la Ley Constitucional de 1982, Quebec, bajo un nuevo gobierno, sigue sin adherirse a ella.

50 Véase *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 34ª legislatura, 1ª sesión [16 de diciembre de 1985 a 8 de marzo de 1988], Vol. 29, nº 1, 16 de diciembre de 1985 [en línea: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/33-1/journal-debats/19851216/122661.html>].

51 *Ibid.*

52 Aunque Canadá es un “Estado federal” o una “federación”, a veces se le sigue calificando, aunque incorrectamente, de confederación: véase Benoît PELLÉ-TIER, “Le Canada n’est pas une confédération!”, *Journal de Québec*, 3 de septiembre de 2014 [en línea: www.journaldequebec.com/2014/09/03/le-canada-nest-pas-une-confederation].

53 Para consultar un análisis detallado de este planteamiento centralizador, véase Eugénie BROUILLET, «La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada», [2004] 45 *Cahiers de droit* 7.

54 Sobre estos diversos intentos de reforma de la Constitución canadiense, véase Edward MCWHINNEY, *Québec and the Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1979 y André TREMBLAY, *La réforme de la Constitution au Canada* Montréal, Éditions Thémis, 1995. A pesar del fracaso de estas conferencias constitucionales multilaterales, cabe señalar que el Gobierno de Quebec firmó varios acuerdos intergubernamentales bilaterales con el Gobierno de Canadá durante este período, especialmente en los ámbitos de las pensiones de jubilación, las becas postsecundarias y la inmigración: Véase Johanne POIRIER, “Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics”, en Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, *The State of the Federation 2001-2002*, Montreal-Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2003, p. 425.

Hay que decir que ningún gobierno de Quebec, de cualquier signo político, podría firmar el Acta de Constitución de 1982 tal y como está. Sin embargo, si se hicieran ciertas modificaciones, podría ser aceptable para Quebec [...].

El 2 de diciembre de 1985, el pueblo de Quebec nos dio un mandato claro para llevar a cabo nuestro programa electoral, que establece las principales condiciones que llevarían a Quebec a adherirse a la Ley Constitucional de 1982. Estas condiciones son:

- el reconocimiento explícito de Quebec como una sociedad diferenciada;
- garantizar mayores competencias en materia de inmigración;
- limitar la capacidad de gasto del poder federal;
- el reconocimiento de un derecho de veto;
- La participación de Quebec en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Canadá⁵⁵.

Se entablaron negociaciones y el 30 de abril de 1987 el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney, el Primer Ministro de Quebec Robert Bourassa y los primeros

ministros de las otras nueve provincias canadienses aprobaron un proyecto de enmienda constitucional que cumplía estas cinco condiciones, conocido como *el Acuerdo del Lago Meech*⁵⁶. El 3 de junio de 1987 se dio a conocer un texto legal del acuerdo, al que se hace referencia como la propuesta de *Enmienda Constitucional de 1987*⁵⁷. Entre otras cosas, este texto contenía una norma interpretativa «según la cual cualquier interpretación de la Constitución de Canadá debe ser coherente con el reconocimiento de que Quebec es una sociedad diferenciada dentro de Canadá y que en el poder legislativo y el gobierno de Quebec recae la responsabilidad de la protección y promoción del carácter distintivo de Quebec⁵⁸».

En virtud de la *Ley Constitucional de 1982*, las enmiendas que contiene están sujetas al procedimiento de consentimiento unánime y deben ser aprobadas por resoluciones del Parlamento de Canadá, la Asamblea Nacional de Quebec y las asambleas legislativas de las otras nueve provincias canadienses para entrar en vigor. Esta aprobación debe darse en un plazo máximo de tres años desde la adopción de la primera resolución, en este caso el 23 de junio de 1990, ya que la primera aprobación de la Asamblea Nacional de su resolución data del 23 de junio de 1987⁵⁹.

55 Véase el texto del discurso pronunciado por Gil Remillard, Ministro de Asuntos Intergubernamentales de Canadá, en el simposio «Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération», Mont-Gabriel, 9 de mayo de 1986, reproducido en *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, nota 35 *supra*, p. 167 [en línea: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/GilRemillard1986.pdf>].

56 Para el texto del acuerdo del 30 de abril de 1987 y toda la documentación relativa a este acuerdo, véase «Meech Lake Documents», [19992] 37 *McGill Law Review* 144 [en línea: <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/2018/09/7600838-SpecialSection.pdf>].

57 El texto de la *Enmienda Constitucional de 1987* se reproduce en Henri BRUN, Guy TREMBLAY y Eugénie BROUILLET, 6ª ed. (Montreal: Éditions Yvon Blais, 2014), pp. 1365-1374 y está disponible en línea en: <https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/federation/accord-constitutionnel-1987.html>.

58 La redacción del artículo 1 del proyecto de *Enmienda constitucional de 1987* era la siguiente:

1. El Acta de Constitución de 1867 se modifica insertando después del artículo 1 lo siguiente:

(1) Toda interpretación de la Constitución de Canadá deberá ser coherente con:

1. el reconocimiento de que la existencia de canadienses francófonos, concentrados en Quebec pero también presentes en el resto del país, y de canadienses anglófonos, concentrados en el resto del país pero también presentes en Quebec, es una característica fundamental de Canadá;

2. el reconocimiento de que Quebec es una sociedad diferenciada dentro de Canadá.

(2) Recae en el Parlamento de Canadá y en los poderes legislativos de las provincias la responsabilidad de la protección de la característica fundamental de Canadá mencionada en el párrafo [1](a).

(3) Es responsabilidad del poder legislativo y del gobierno de Quebec proteger y promover el carácter distintivo de Quebec al que se refiere el apartado [1](b).

(4) Nada de lo dispuesto en esta sección deroga ninguno de los poderes, derechos o privilegios del Parlamento o del Gobierno de Canadá o de los poderes legislativos o gobiernos de las provincias, incluidos sus poderes, derechos o privilegios con respecto a la lengua.

Sobre el vínculo entre la noción de «sociedad diferenciada» y el derecho a la autodeterminación, véase Daniel TURP, «La portée de la qualification du Québec comme “société distincte” ou “peuple” dans la Constitution du Canada», p. 307 y «Le caractère distinct et le droit à l'autodétermination», en Daniel TURP, *Le droit de choisir*, nota 15 *supra*, pp. 307 y 325.

59 Para el texto de la resolución que propone que «la Asamblea Nacional autorice la enmienda de la Constitución de Canadá por proclamación de Su Excelencia el



Discurso ante la Asamblea Nacional de Quebec tras el rechazo del Acuerdo de Meech Lake
Robert Bourassa - Primer Ministro de Quebec - 22 de junio de 1990

Sin embargo, incluso antes de que comience el proceso de aprobación, el *Acuerdo del Lago Meech* se verá seriamente cuestionado, sobre todo por el Partido Liberal de Canadá y, en particular, por su antiguo líder y Primer Ministro Pierre Elliot Trudeau⁶⁰.

Durante los dos años siguientes, las objeciones se multiplicaron y debilitaron el acuerdo. A pesar de las recomendaciones de un Comité Especial de la Cámara de los Comunes, presidido por el diputado Jean Charest,⁶¹ y de un encuentro de Primeros Ministros para salvar el acuerdo, celebrado del 3 al 10 de junio de 1990, dos poderes legislativos, los de Manitoba y Terranova, no aprobaron las resoluciones que habrían permitido proclamar la *Enmienda Constitucional de 1987* antes de la fecha límite del 23 de junio de 1990⁶².

El fracaso del *Acuerdo del Lago Meech* brindó al Primer Ministro Robert Bourassa la oportunidad de reiterar el derecho de autodeterminación de Quebec apelando a su libertad y a su capacidad para la libre determinación. En una declaración solemne ante la Asamblea Nacional de Quebec, afirmó:

Así que, desde 1985, la cuestión es: ¿*Qué quiere Canadá?*... y todavía estamos esperando la respuesta de Canadá al respecto. Señor Presidente, el Canadá inglés debe entender muy claramente que, se diga lo que se diga o se haga lo que se haga, Quebec es, hoy y siempre, una sociedad diferenciada, *libre y capaz de determinar libremente su destino y su desarrollo*⁶³.

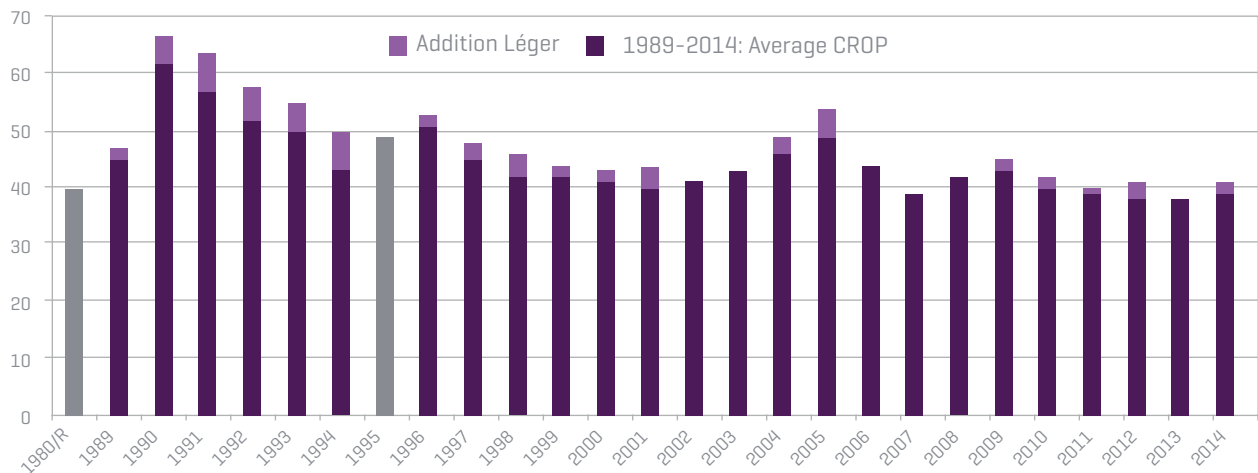
Gobernador General bajo el Gran Sello de Canadá y que incluye el texto de la propuesta de *Enmienda Constitucional, 1987*, véase *el Journal des débats de l'Assemblée nationale*. 33º Parlamento, 1ª Sesión [16 de diciembre de 1985 a 8 de marzo de 1988], 23 de junio de 1987, Vol. 29, no. 130, pp. 9535-9540 [en línea: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/33-1/journal-debats/19870623/122969.html>]

60 Véase Pierre Elliott Trudeau, «El acuerdo del Lago Meech hará impotente a Canadá», *La Presse*, 27 de mayo de 1987, p. A1, publicado en el *Toronto Star* el mismo día con el título «Say Goodbye to the Dream of One Canada» [en línea: <https://primarydocuments.ca/say-goodbye-to-the-dream-of-one-canada>]. 10 de marzo de 1989.

61 Véase Cámara de los Comunes de Canadá, Special Committee to Review the Draft Companion Resolution to the Meech Lake Accord, *Report* [Ottawa: Queen's Printer, 1990], resumen disponible en http://bilan.usherbrooke.ca/voutes/callisto/dhsp3/lois/Rapport_Charest.html.

62 Para una cronología de las negociaciones del *Acuerdo de Meech Lake*, véase «De la signature à l'échec», *Le Devoir*, 19 de junio de 2010 [en línea: <https://www.ledevoir.com/politique/canada/291195/de-la-signature-a-l-echec>]. Véase también Carol ROGERSON y Katherine SWINTON, *Competing Constitutional Visions: the Meech Lake Accord* [Toronto: Carswell, 1988] y Andrew COHEN, *Deal Undone: The Making and Breaking of the Meech Lake Accord* [Toronto: Douglas & McIntyre, 1990].

63 Véase *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 34ª legislatura, 1ª sesión, [28 de noviembre de 1989 a 18 de marzo de 1992], Vol. 31, nº 62, 22 de junio de 1990 [en línea: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/34-1/journal-debats/19900622/63259.html>]. (*cursivas propias*). En el «Mensaje a la población dirigido por el Primer Ministro de Quebec... tras el fracaso del Acuerdo de Meech Lake, el 23 de junio de 1990», Robert Bourassa añade: «En resumen, Quebec tiene la *libertad de tomar sus decisiones*. Pero debe decidir con realismo, tranquilidad y lucidez. En lo que a mí respecta, puedo asegurar que sólo me guiará el interés superior del pueblo de Quebec»: véase *Posiciones de Quebec en los ámbitos constitucional e intergubernamental, desde 1936 hasta marzo de 2001*, nota 35 *supra*, p. 184 [en línea: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/RobertBourassa1990-2.pdf>].



Encuestas sobre soberanía 1980-2014 - Medias anuales de los sondeos de la CROP [+Ligeramente en magenta cuando es diferente] - Distribución proporcional de los indecisos. En 1980 y 1995, el voto real del referéndum

El rechazo de este acuerdo provocará un aumento significativo del sentimiento independentista en Quebec y las encuestas mostrarán que el apoyo a la soberanía alcanza un pico, llegando a casi dos tercios de los votantes, como muestra la siguiente tabla⁶⁴.

Con el fin de estudiar las opciones disponibles para Quebec, la Asamblea Nacional aprobó la *Ley de creación de la Comisión sobre el Futuro Político y Constitucional de Quebec*⁶⁵. Tomando prestada la terminología del artículo 1 común a los *Pactos Internacionales relativos a los Derechos Humanos*, el primer considerando de su preámbulo afirma “que los quebequeses tienen el derecho de libre determinación, de establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

La Comisión Bélanger-Campeau, que lleva el nombre de sus dos copresidentes y está compuesta por miembros de la Asamblea Nacional, así como por

personalidades de los sectores sindical, empresarial, cooperativo, educativo, cultural y municipal, junto con tres miembros de la Cámara de los Comunes de Canadá, celebra audiencias públicas en las distintas regiones de Quebec, organiza comparecencias con expertos y vela por la celebración de foros sobre aspectos específicos de la temática del mandato recibido, especialmente los aspectos sociales, culturales, demográficos y de desarrollo regional. Varias de las ponencias y estudios presentados por los expertos convocados por la Comisión tratarán sobre el derecho de autodeterminación en Quebec⁶⁶. La Comisión Bélanger-Campeau presentó un informe el 27 de marzo de 1991⁶⁷ y, de acuerdo con su mandato, formuló recomendaciones sobre el estatus político y constitucional de Quebec. Antes de formular dichas recomendaciones, recordó que Quebec es una sociedad moderna con identidad propia, presentó un análisis de la evolución hacia un punto muerto y propuso dos soluciones, que resumió así:

64 Véase Jean-François LISÉE, *Supporting Sovereignty: The State of Play*, 29 de abril de 2014 [en línea: <https://jflisee.org/lappui-a-la-souverainete-etat-des-lieux>].

65 Estatutos de Quebec [S.Q.], 1990, c. 34 [en línea: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=86733].

66 Véase José WOEHLING, *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec* y Daniel TURP, *Exposé-réponse [Options d'avenir politique et constitutionnel pour le Québec]*, 18 de diciembre de 1990, reproducido en [1991-1992] 7 *Revue québécoise de droit international* 12 y 141.

67 COMISIÓN SOBRE EL FUTURO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL DE QUÉBEC, *Informe*, 27 de marzo de 1991 [en adelante Informe de la Comisión Bélanger-Campeau] [en línea: https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=45126]. Para obtener la síntesis de los trabajos de la Comisión, véase Alain-G. GAGNON y Daniel LATOUCHE (eds.), *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres - Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Québec-Amérique, 1991 [en línea: http://classiques.ugac.ca/contemporains/gagnon_alain_g/allaire_belanger_campeau_et_al/allaire_belanger_campeau_et_al.html].



Para salir del estancamiento y redefinir su estatus político constitucional, Quebec sólo puede tomar dos caminos. Una primera opción en la que Quebec intentaría obtener la aceptación de una redefinición de su estatus en el marco constitucional de la federación canadiense. Este camino implica que su integración en el sistema político se mantenga, pero profundamente reorganizada. Una segunda opción sería que Quebec se retirara del marco constitucional de la federación canadiense, con o sin el acuerdo de las demás partes de Canadá, con vistas a alcanzar la plena soberanía política y convertirse en un Estado independiente del Estado canadiense, abierto al establecimiento de vínculos económicos con éste⁶⁸.

Al presentar la segunda opción, la Comisión plantea la cuestión del derecho de autodeterminación, sin utilizar ese término, enfocándolo desde el ángulo de la expresión democrática y la legitimidad política, afirmando:

La Constitución canadiense no menciona el derecho de una provincia a separarse, es decir, a retirarse de la federación. La expresión

democrática de una clara voluntad de la población de constituirse como Estado independiente, combinada con el compromiso de Quebec de respetar los principios del ordenamiento jurídico internacional, constituiría la base de la legitimidad política del avance de Quebec hacia la soberanía⁶⁹.

Las recomendaciones de la Comisión Bélanger-Campeau consistían en proponer la adopción, en la primavera de 1991, de una ley que estableciera el proceso de determinación del futuro político y constitucional de Quebec. Al detallar su contenido, especificó que esta legislación debía contener «tres secciones, a saber, un preámbulo, una primera parte que tratara de la celebración de un referéndum sobre la soberanía de Quebec y una segunda parte que incluyera una oferta de una nueva forma de asociación de carácter constitucional»⁷⁰.

La Asamblea Nacional siguió sus recomendaciones y aprobó el 20 de junio de 1991 la *Ley sobre el proceso de determinación del futuro político y constitucional de Quebec*⁷¹. Al igual que en la ley que estableció la Comisión Bélanger-Campeau y siguiendo su

68 Informe de la Comisión Bélanger-Campeau, p. 52.

69 Id. en 59.

70 Id. en 89.

71 S.Q. 1991, c. 34.

recomendación sobre el contenido del preámbulo, el segundo considerando de esta ley afirma que «los quebequeses tienen el derecho de libre determinación, de establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural».

Al prever un referéndum sobre la soberanía y crear dos comisiones parlamentarias especiales, una comisión para estudiar las cuestiones relativas a la obtención por parte de Quebec de la soberanía y una comisión para estudiar toda oferta de una nueva forma de asociación de carácter constitucional, vale la pena citar los seis primeros artículos de la ley:

CAPÍTULO I

REFERÉNDUM SOBRE LA SOBERANÍA

- 1.** El Gobierno de Quebec celebrará un referéndum sobre la soberanía de Quebec entre el 8 y el 22 de junio de 1992 o entre el 12 y el 26 de octubre de 1992.

El resultado del referéndum, si es favorable a la soberanía, tiene el efecto de proponer que Quebec adquiera la condición de Estado soberano un año después de la fecha del referéndum.

CAPÍTULO II

COMISION PARA EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES RELATIVAS LA OBTENCION DE LA SOBERANIA POR PARTE DE QUEBEC

- 2.** Se crea, bajo la autoridad de la Asamblea Nacional, una comisión parlamentaria especial que se denominará Comisión de Estudio de las Cuestiones Relacionadas con la obtención de la soberanía por parte de Quebec.
- 3.** El mandato de la Comisión es estudiar y analizar toda cuestión relativa a la obtención de la plena soberanía por parte de Quebec, lo que significa la capacidad exclusiva de Quebec, a través de sus

instituciones democráticas, de elaborar sus propias leyes, de recaudar sus propios impuestos en su territorio y de actuar en el ámbito internacional para celebrar todo tipo de acuerdos o tratados con otros Estados independientes y participar en diversas organizaciones internacionales; esta Comisión formulará recomendaciones a la Asamblea Nacional a este respecto.

También tiene el mandato, en caso de que el Gobierno de Canadá haga una oferta formal de asociación económica, de estudiar y analizar dicha oferta y hacer recomendaciones a la Asamblea Nacional al respecto.

CAPÍTULO III

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE CUALQUIER OFERTA DE UNA NUEVA FORMA DE ALIANZA DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL

- 4.** Se crea una comisión parlamentaria especial bajo la autoridad de la Asamblea Nacional, que se denominará Comisión de Estudio sobre cualquier oferta de una nueva forma de alianza de carácter constitucional.
- 5.** El mandato de la Comisión es evaluar cualquier oferta de una nueva forma de alianza de carácter constitucional que el Gobierno de Canadá haga al Gobierno de Quebec y hacer recomendaciones a la Asamblea Nacional al respecto.
- 6.** Para ser sometida a la consideración de la Comisión, cualquier oferta de una nueva forma de alianza de carácter constitucional que se haga al Gobierno de Quebec debe vincular formalmente al Gobierno de Canadá y a las demás provincias.

En los meses sucesivos, la Comisión de Estudio de las Cuestiones Relacionadas con la obtención por parte de Quebec de la soberanía profundizará en la investigación realizada por la Comisión Bélanger-Campeau para preparar el referéndum de 1992. Varios de los estudios de investigación abordarán la cuestión

del derecho de autodeterminación de Quebec⁷² y se reflejarán en el proyecto de informe de la Comisión⁷³. En la sección sobre los atributos de un Quebec soberano, el proyecto de informe se centra en el «pueblo de Quebec» y afirma

Con los años, los quebequeses han tomado conciencia de que forman un pueblo, una comunidad nacional diferenciada. Además, se ha ido desarrollando un amplio consenso sobre la composición del pueblo quebequés: todos los que viven en Quebec son quebequeses. De hecho, cuando los quebequeses están llamados a decidir sobre su futuro político y constitucional, todos están llamados a votar, independientemente de su origen o su lengua. Los quebequeses forman una comunidad moderna y multiétnica basada en valores comunes, una lengua habitual de comunicación y la participación en la vida comunitaria⁷⁴.

En lo referente a la evolución necesaria con respecto a las implicaciones que comporta el ejercicio de la soberanía, al igual que en el informe de la Comisión Bélanger-Campeau, la cuestión del derecho de autodeterminación no se aborda directamente, sino de nuevo desde la perspectiva de la voluntad popular y la tradición democrática:

Una vez más, es importante señalar que, incluso en el caso de una enmienda constitucional que autorice la secesión, la soberanía de Quebec no

sería conferida por la Constitución canadiense ni por un acuerdo entre Quebec y Canadá. Por el contrario, se basaría en la voluntad del pueblo de Quebec, y sólo los actos normativos derivados de esa voluntad tendrían efecto en el territorio de Quebec a partir del día de la obtención a la soberanía

Además, la larga tradición democrática de Canadá y de Quebec nos lleva a pensar que ni la Asamblea Nacional ni el Parlamento canadiense tratarían de imponer un orden constitucional en el territorio de Quebec que vaya en contra de la voluntad del pueblo de Quebec⁷⁵.

Sin embargo, este informe permanecerá en forma de borrador porque el Gobierno de Quebec reanudará las negociaciones con el Gobierno de Canadá y los gobiernos de las otras nueve provincias canadienses. Tras haber decidido favorecer la vía de la alianza constitucional, y unirse en agosto de 1992 a las discusiones emprendidas por el Gobierno de Canadá con los gobiernos de las otras nueve provincias canadienses, el Primer Ministro Robert Bourassa participó en una serie de reuniones que condujeron a la adopción, el 28 de agosto, del *Informe del consenso de Charlottetown*⁷⁶. El contenido de este documento se basó en un informe de la Comisión Mixta Especial para la Renovación de Canadá, que había servido de punto de partida para los debates entre los representantes de los gobiernos de Canadá, las otras nueve provincias, los

72 Véase Daniel TURP, [Exposición-Respuesta] (*Proceso de obtención de la Soberanía*), cuya primera parte trata del derecho a la autodeterminación, [en línea: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=46291] y Stephen A. Scott, *Autodeterminación, secesión, división, legalidad: observaciones* [en línea: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=46015]. Ambos textos fueron actualizados en 2002 y están disponibles para Daniel Turp en <http://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commission-accession-souverainete/QA-22-%20DanielTurp.pdf> y para Stephen Scott en <http://www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commission-accession-souverainete/QA-13-StephenAScott.pdf>. Ver también Thomas M. FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcolm N. SHAW y Christian TOMUSCHAT, *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, 1991 [en línea: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=46013].

73 COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE CUALQUIER OFERTA DE UNA NUEVA FORMA DE ASOCIACIÓN DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL, *Proyecto de informe - Documento de trabajo*, 16 de septiembre de 1992 [en línea: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=46311].

74 Id. en 10.

75 Id. en 70-71.

76 El texto completo de este informe está disponible en línea en <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document27.pdf>. Sobre el giro político del primer ministro Bourassa, véanse los dos ensayos de Jean-François LISÉE, *Le tricheur- Robert Bourassa et les Québécois- 1990-1991*, Montréal, Boréal, 1994 y *Le naufrageur- Robert Bourassa et les Québécois 1991-1992*, Montréal, Boréal 1994 de los que se publicó una versión abreviada y reelaborada bajo el título *Le petit tricheur*, Montréal, Éditions Québec, Amérique, 2012.

tres territorios y los pueblos indígenas, en ausencia de Quebec. Este informe incluirá propuestas de modificación de las leyes constitucionales canadienses para cumplir las mismas condiciones establecidas por el gobierno de Bourassa tras el rechazo del *Acuerdo del Lago Meech*, pero también para regular el estatus de los pueblos indígenas de Canadá y para prever una profunda reforma del Senado de Canadá.

A diferencia de la propuesta de *Enmienda Constitucional de 1987*, que tradujo el *Acuerdo del Lago Meech* en términos jurídicos, la propuesta de *Enmienda Constitucional de 1992*⁷⁷ no llevará a someter resoluciones ante el Parlamento de Canadá, ni ante la Asamblea Nacional de Quebec y los poderes legislativos de las otras nueve provincias canadienses. Se alcanzará un entendimiento para someter el *Informe del consenso de Charlottetown* a la aprobación del público, al que se le pedirá que responda a la pregunta “¿Está usted de acuerdo en que se renueve la Constitución de Canadá sobre la base del pacto alcanzado el 28 de agosto de 1992?”.

Para que los quebequeses puedan responder a esta

pregunta, la Asamblea Nacional adoptará el 8 de septiembre de 1992 la *Ley por la que se modifica la Ley relativa al proceso de determinación del futuro político y constitucional de Quebec*⁷⁸. La adopción de dicha ley será necesaria para que el referéndum ya no se refiera a la soberanía, como estaba previsto inicialmente, y el artículo primero de dicha ley, en su versión modificada, establecerá que «el Gobierno de Quebec celebrará, a más tardar el 26 de octubre de 1992, un referéndum sobre el entendimiento relativo a una nueva forma de alianza de carácter constitucional resultante de las reuniones sobre la constitución celebradas en agosto de 1992».

La población de nueve provincias y tres territorios canadienses estaba llamada a votar el 26 de octubre de 1992 en una consulta celebrada en virtud de una ley adoptada por el Parlamento de Canadá, en este caso la *Ley de Referéndum*⁷⁹, sin embargo es interesante señalar que el referéndum celebrado en Quebec el 26 de octubre de 1992 se hizo con arreglo a su propia *Ley de consulta popular*. Hubo dos procesos de votación por referéndum separados, el 57,6% de los votantes de Quebec no estuvieron de acuerdo con la renovación de

77 El texto completo de este proyecto está disponible en <http://bilan.usherbrooke.ca/voutes/callisto/dhsp3/lois/Chalottetown.html>. La norma interpretativa que se refiere a Quebec como una sociedad diferenciada se ha modificado para que en adelante rece lo siguiente:

1. El Acta de Constitución de 1867 se modifica insertando después del artículo 1 lo siguiente:

2. (1) Toda interpretación de la Constitución de Canadá, incluida la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, se hará de conformidad con las siguientes afirmaciones fundamentales:

(a) Canadá es una democracia comprometida con un sistema de gobierno parlamentario y federal y con el Estado de Derecho;

(b) los pueblos aborígenes de Canadá, como gobernantes originales de nuestro territorio, tienen derecho a promover sus lenguas, culturas y tradiciones y a garantizar la integridad de sus sociedades, y que sus gobiernos son uno de los tres niveles de gobierno en Canadá;

(c) Quebec es una sociedad diferenciada dentro de Canadá, con una mayoría francófona, una cultura única y una tradición de derecho civil;

(d) el compromiso de los canadienses y sus gobiernos para mejorar la vitalidad y apoyar el desarrollo de las comunidades de las minorías lingüísticas oficiales en todo Canadá;

(e) los canadienses están comprometidos con la igualdad racial y étnica en una sociedad que incluye ciudadanos de múltiples orígenes cuya contribución a la construcción de un Canadá fuerte queda reflejado en su diversidad cultural y racial;

(f) el compromiso de los canadienses con los derechos y libertades individuales y colectivos;

(g) el compromiso de los canadienses con el principio de igualdad de las personas de ambos sexos;

(h) los canadienses reiteran el principio de igualdad de las provincias respetando su diversidad.

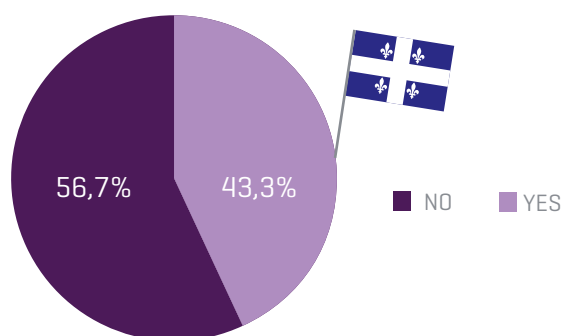
(2) El poder legislativo y el gobierno de Quebec tienen la función de proteger y promover una sociedad diferenciada.

(3) Nada de lo dispuesto en esta sección abroga o deroga ninguno de los poderes, derechos o privilegios del Parlamento o gobierno de Canadá, de los poderes legislativos o gobiernos de las provincias, o de los órganos legislativos o gobiernos de los pueblos aborígenes de Canadá, incluyendo cualquiera de sus poderes, derechos o privilegios con respecto a la lengua.

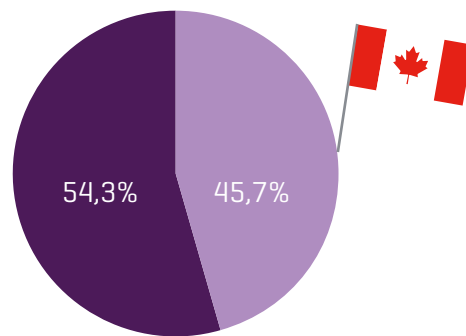
(4) Nada de lo dispuesto en esta sección abroga o deroga ningún derecho, ancestral o emanante de un tratado, de los pueblos aborígenes de Canadá. Sobre el alcance de esta nueva cláusula, que incluye una referencia a Quebec como sociedad diferenciada, véase Henri BRUN, Ghislain OTIS, Jacques-Yvan MORIN, Daniel TURP, José WOEHLING, Daniel PROULX, William SCHABAS y Pierre PATENAUDE, «La clause relative à la société distincte du Rapport du consensus sur la Constitution: un recul pour le Québec», en Alain-G. GAGNON y Daniel TURP, *Référendum, 26 octobre 1992- Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992, p. 53.

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

79 Revised Statutes of Canada, Statutes of Canada [S.C.], 1992, c. 30, insertado en Revised Statutes of Canada [R.S.C.], c. R-4.7 [en línea: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/r-4.7>].



Referendum results
on the Charlottetown Accord
in 1992 Quebec



Referendum results
on the Charlottetown Accord
in 1992 Canada

la Constitución de Canadá sobre la base del acuerdo alcanzado el 28 de agosto de 1992, mientras que en el del resto de Canadá votó en contra un 54,3%⁸⁰.

La celebración de un referéndum distinto en Quebec será una muestra más del derecho de Quebec a determinar libremente su condición política aplicando su propia legislación en una consulta popular. La decisión de los quebequeses el 26 de octubre de 1992 de no dar su consentimiento a las enmiendas constitucionales propuestas en el *Informe del consenso de Charlottetown* fue, en definitiva, otro acto de autodeterminación del pueblo de Quebec.

Tras el rechazo de estos dos intentos de reforma constitucional, se dieron las condiciones para el resurgimiento de los independentistas. De hecho, el rechazo del *Acuerdo del Lago Meech* y del *Informe del consenso de Charlottetown* provocó la creación y el ascenso de un nuevo partido independentista a escala federal. Con la misión de promover la independencia de Quebec en el Parlamento de Canadá, dirigido por el ex ministro conservador Lucien Bouchard, el Bloque Quebequés eligió ese mismo año a su primer diputado, Gilles Duceppe, que posteriormente se convirtió en su líder. El Bloque Quebequés se distinguió en las

elecciones generales canadienses de 1993 al obtener el 49,3% de los votos emitidos. Obtuvo 54 de los 75 escaños de Quebec en la Cámara de los Comunes de Canadá, lo que le permitió representar a la oposición oficial.

Este resultado fue precursor de otra victoria del movimiento independentista, la del Partido Quebequés dirigido por Jacques Parizeau, que obtuvo la mayoría de los miembros elegidos para la Asamblea Nacional de Quebec en las elecciones del 12 de septiembre de 1994 con el compromiso de celebrar un nuevo referéndum sobre la independencia en el primer año de su mandato.



Creación del Bloque Quebequés en 1991

80 Sobre el *Informe del consenso de Charlottetown* y los referendos del 26 de octubre de 1992, véase Kenneth MCROBERTS y Patrick MONAHAN (eds.), *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

IV

30 de octubre de 1995

La consulta sobre soberanía y asociación:
un tercer referéndum de autodeterminación

Tras recordar en su discurso de investidura que “la mayor decisión política que puede tomar un pueblo es convertirse en soberano⁸¹», el Primer Ministro Jacques Parizeau inició un segundo proceso destinado a convertir a Quebec en miembro de pleno derecho de la comunidad internacional, presentando a la Asamblea Nacional, el 6 de diciembre de 1994, un proyecto de ley *sobre la soberanía de Quebec*⁸². Este proyecto de ley incluye disposiciones relativas a la soberanía, la asociación económica, la nueva constitución, el territorio, la ciudadanía, la moneda, los tratados, las alianzas internacionales, la continuidad de las leyes y el reparto de bienes y deudas. La pregunta a la que se invitará a los quebequeses a responder también está formulada en el mismo: «¿Está usted a favor de la ley aprobada que declara la soberanía? Sí o NO».

Al mismo tiempo, lanza un proceso de consulta en el que invita a los ciudadanos a contribuir a la redacción de un preámbulo que adoptaría la forma de una declaración de soberanía, el Primer Ministro Parizeau hizo adoptar una serie de decretos para establecer 16 comisiones regionales, una comisión de la juventud y una comisión de la tercera edad cuyo mandato era recoger testimonios y examinar informes sobre el contenido del proyecto de ley. Esta consulta se lleva a cabo en enero y febrero de 1995, y es seguida por los trabajos de la Comisión Nacional sobre el Futuro de Quebec, que tiene el mandato de sintetizar todas las consultas y formular recomendaciones sobre el contenido de la futura *Ley de soberanía de Quebec*.

En un informe enviado al Primer Ministro Jacques Parizeau el 19 de abril de 1995, la Comisión Nacional se enorgullece de haber realizado la mayor consulta

pública de la historia de Quebec⁸³. Durante esta consulta, descrita como un «invierno para la palabra», 55.000 ciudadanos asistieron a los trabajos de las comisiones, se organizaron 435 actividades públicas, se presentaron 5.500 escritos y se escucharon y leyeron 5.000 intervenciones orales y escritas de 288 comisionados, la mayoría de ellos procedentes de la sociedad civil.

En cuanto al derecho de autodeterminación, la Comisión Nacional indicó en su informe que el proyecto de preámbulo o «Declaración de Soberanía» había suscitado un gran interés y había sido objeto de varias propuestas de contenido y redacción. Entre estas propuestas estaba la de que la declaración proclamara en primer lugar el ejercicio legítimo del *derecho de autodeterminación de Quebec*⁸⁴. La Comisión también señaló que «[l]os principales objetivos sugeridos por los intervinientes en una declaración de soberanía son: la afirmación de la existencia del pueblo de Quebec, su *derecho a la autodeterminación* y su voluntad de ocupar, en adelante, su lugar pleno en la comunidad de países soberanos»⁸⁵.

En sus recomendaciones, la Comisión Nacional sobre el Futuro de Quebec no propondrá incluir una referencia explícita al derecho de autodeterminación en la propuesta de *Ley de Soberanía de Quebec*, pero sugerirá que se incluya como un elemento «la expresión de nuestra voluntad de ser dueños de nuestro propio destino, de vivir en un territorio en América que sea nuestro, diferente y diferenciado por nuestra lengua, nuestra historia, nuestras costumbres, nuestra forma de ser, actuar y pensar»⁸⁶.

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

82 1ª Sesión, 35º Parlamento, 6 de diciembre de 1994 [en línea: https://biblio.republiquelibre.org/Avant-projet_de_loi_sur_la_souverainet%C3%A9_du_Qu%C3%A9bec]. Para consultar un análisis cláusula por cláusula de este proyecto de ley, véase Daniel TURP, *L'Avant-projet de loi souveraineté: texte annoté*, Montréal, 1995, Éditions Yvon Blais.

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

84 *Id.* en 17 [cursivas propias]

85 *Ibid.* [cursivas propias]

86 *Id.* en 56.



Jacques Parizeau, Lucien Bouchard y Mario Dumont - Firma del Acuerdo entre el Partido Quebequés, el Bloque Quebequés y Acción democrática de Quebec - 12 de junio de 1995

Al margen de los trabajos de la Comisión Nacional, los tres partidos políticos quebequeses que habían aceptado hacer campaña por el SÍ, a saber, el Partido Quebequés, la Acción Democrática de Quebec y el Bloque Quebequés, concluyeron un acuerdo el 12 de junio de 1995, en el que acordaron «un proyecto común que se someterá a referéndum, con el fin de responder, de forma decidida y abierta, al largo anhelo de los quebequeses *de ser dueños de su destino*»⁸⁷.

Tras examinar las recomendaciones de la Comisión Nacional sobre el Futuro de Quebec e inspirándose en el *Acuerdo del 12 de junio de 1995*, el Gobierno de Quebec transformará el proyecto de ley *sobre la soberanía de Quebec* en el *Proyecto de Ley 1 sobre el futuro de Quebec*⁸⁸. En el preámbulo titulado «Declaración de Soberanía», cabe constatar que el gobierno ha querido afirmar la libertad del pueblo de Quebec para decidir su futuro, incluyendo una declaración que dice: «Nosotros, el pueblo de Quebec, declaramos que somos libres de decidir nuestro futuro». También se

incluye en el proyecto de ley una referencia explícita a la autodeterminación en el título del artículo primero del proyecto de ley:

AUTODETERMINACIÓN

1. La Asamblea Nacional está autorizada, en el marco de la presente ley, a proclamar la soberanía de Quebec. Esta proclamación debe ir precedida de una oferta formal de asociación económica y política con Canadá.

La pregunta del referéndum que se someterá a los electores en la consulta popular que tendrá lugar el 30 de octubre de 1995 se inspirará en este artículo y estará redactada de la siguiente manera:

«¿Está usted de acuerdo en que Quebec sea soberano, después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política en el marco del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?»⁸⁹

87 Véase el *Acuerdo entre el Partido Quebequés, el Bloque Quebequés y Action démocratique du Québec*, 12 de junio de 1995 [en línea: https://biblio.republiquelibre.org/Loi_sur_l%27avenir_du_Qu%C3%A9bec#ANNEXE] [cursivas propias].

88 El texto completo del *Proyecto de Ley sobre el Futuro de Quebec* (Proyecto de Ley 1), que incluye el *Acuerdo del 12 de junio de 1995* como anexo, está disponible en [<https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf>] y se reproduce en el Apéndice 3 de este informe.

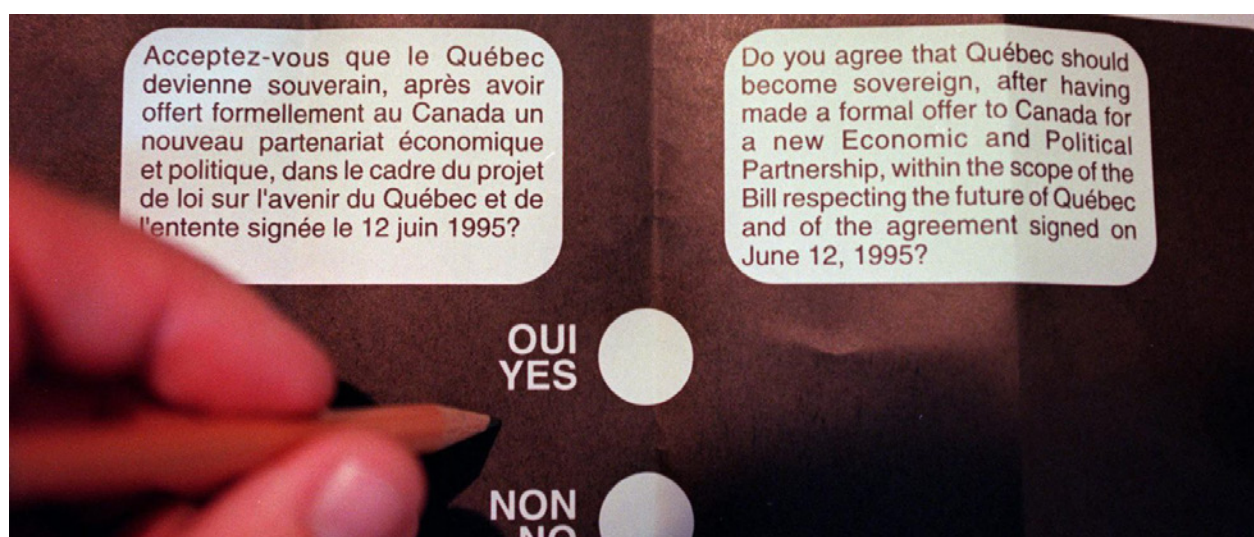
89 La moción que contiene esta pregunta fue aprobada el 20 de septiembre de 1995 y está disponible en [<https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document31.pdf>]. El acuerdo del 12 de junio de 1995 al que se refiere la pregunta es el alcanzado entre los tres partidos políticos de Quebec que aceptaron hacer campaña por el SÍ, es decir, el Partido Quebequés, la Acción Democrática de Quebec y el Bloque Quebequés. Aunque

Si bien la redacción de la pregunta de 1995 no incluye una referencia a la «igualdad de los pueblos» e, implícitamente, al derecho de autodeterminación de Quebec, como en el referéndum celebrado el 20 de mayo de 1980, la cuestión del ejercicio de este derecho y del derecho de Quebec a proclamar su soberanía, a través de su Asamblea Nacional y, si es necesario, unilateralmente, como se prevé en el proyecto de *Ley sobre el futuro de Quebec*, serán objeto de debate judicial.

Este debate surgió de un intento por parte del abogado Guy Bertrand de impedir la celebración del referéndum mediante un requerimiento judicial, argumentando que «la conducta del Gobierno de Quebec, así como sus acciones con respecto al proyecto de ley sobre la soberanía y el acuerdo del 12 de junio de 1995, constituyen un verdadero golpe de estado parlamentario y constitucional, un fraude a la Constitución canadiense y una malversación de poderes que tendrá

como efecto la violación y la negación de los derechos y libertades... de todos los contribuyentes de Quebec». Sin embargo, este recurso fue rechazado por el Tribunal Superior el 8 de septiembre de 1995 porque el referéndum propuesto, por su carácter consultivo, «no ofende el ordenamiento jurídico o constitucional»⁹⁰, afirmando el juez que «no se puede impedir el ejercicio de las fuerzas políticas» y que «debe entenderse que la población desea expresarse»⁹¹.

Este debate judicial continuará con la presentación, siete días antes de la celebración del referéndum, es decir, el 23 de octubre de 1995, de un nuevo recurso en el que se solicita que se declare que la *Ley relativa al futuro de Quebec*, así como cualquier otra medida legislativa o gubernamental destinada a modificar el estatus de Quebec como provincia canadiense, es *ultra vires* de la jurisdicción de la Asamblea Nacional y que vulnera los derechos consagrados en la *Carta*



Referéndum del 30 de octubre de 1995 - Pregunta

el acuerdo no hace referencia explícita al derecho de autodeterminación de Quebec, sí afirma que las tres partes están de acuerdo «en un proyecto común que será sometido a referéndum, con el fin de responder, de forma decidida y abierta, al largo anhelo de los quebequeses *de ser dueños de su destino*» [*cursivas propias*]. El texto completo del acuerdo se adjunta al proyecto de ley *sobre el futuro de Québec* [proyecto de ley 1] y está disponible en [<https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf>].

90 Véase *Bertrand* contra *Bégin*, [1995] Recueil de jurisprudence du Québec [R.J.Q.] 2514.

91 *Id.* en 2515. Sin embargo, el Tribunal dio parcialmente la razón al demandante emitiendo una declaración judicial en los siguientes términos: «Declara que el proyecto de ley 1, titulado *Ley sobre el futuro de Quebec*, presentado por el Primer Ministro Jacques Parizeau en la Asamblea Nacional el 7 de septiembre de 1995, para otorgar a la Asamblea Nacional de Quebec la facultad de proclamar Quebec como país soberano sin tener que seguir el procedimiento de enmienda previsto en la Parte V [ss. 38 a 49] de la *Ley Constitucional de 1982*, constituye una grave amenaza para los derechos y libertades del demandante garantizados por la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá*, en particular los artículos 2, 3, 6, 7, 15 y 24, párrafo 1»: *id.*, p. 2516.



Referéndum del 30 de octubre de 1995 - Carteles del Sí

Canadiense de Derechos y Libertades, salvo en el caso de una enmienda a la Constitución de Canadá de conformidad con la Parte V de la *Ley Constitucional de 1982*⁹². Sin embargo, no se atenderá este recurso antes de la celebración del referéndum y la cuestión del derecho de autodeterminación de Quebec finalmente no será un tema importante en la campaña del referéndum.

El 30 de octubre de 1995, el 93,52% de los inscritos en el censo electoral votaron en el referéndum. El NO ganó con una mayoría del 50,58% de los votos válidos emitidos, mientras que el Sí obtuvo el 49,42% de los votos válidos emitidos. Apenas el 1,16% de los votos, es decir, 54.288 votos de los 4.671.008 emitidos, separarán a los dos bandos, y los representantes del Sí se inclinarán ante la derrota de su opción y aceptarán la elección democrática de los quebequeses⁹³.

Sin embargo, los opositores a la independencia continuaron su batalla judicial. El 3 de enero de 1996, el

abogado Guy Bertrand interpuso una versión modificada de su solicitud de sentencia declaratoria y requerimiento permanente e interpuso una segunda solicitud de resolución interlocutoria. En ella, cuestionaba la «estrategia del gobierno de proceder unilateralmente a la separación de Quebec del resto de Canadá, saltándose la Constitución canadiense». Siendo de la opinión de que «el proceso de obtención por parte de Quebec de la soberanía es esencialmente un proceso democrático fundamental consagrado por el derecho internacional público y que es un asunto que no entra dentro de la jurisdicción de los tribunales, el Fiscal General de Quebec presentó una moción de desestimación de los recursos en los procedimientos *Bertrand* y *Singh* el 12 y 30 de abril de 1996, respectivamente.

En respuesta a la decisión del Fiscal General de Canadá de personarse en el procedimiento *Bertrand* y por iniciativa del nuevo Primer Ministro de Quebec, Lucien Bouchard, que sucedió a Jacques Parizeau el 29 de enero de 1996, la Asamblea Nacional de Quebec

92 Véase *Singh v. Attorney General of Quebec*, Motion for Declaratory Judgment, Superior Court of Quebec, District of Montreal, No. 500-05-11275-953, 23 de octubre de 1995.

93 El proyecto de ley sobre el futuro de Quebec [proyecto de ley 1] no continuó en la Asamblea Nacional y decayó en el orden del día con la disolución del 35º Parlamento de Quebec el 21 de octubre de 1998.

adoptó una resolución que reafirmaba el derecho a la autodeterminación de Quebec. La resolución dice:

La Asamblea Nacional reafirma que el pueblo de Quebec tiene el derecho de libre determinación, de establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural⁹⁴.

En una sentencia del 30 de agosto de 1996, el Tribunal Superior de Quebec desestimó la demanda de inadmisibilidad del Fiscal General de Quebec. Recordó que la adopción por parte de la Asamblea Nacional de la moción del 22 de mayo de 1996 apoyaba la propuesta de que el proyecto de independencia seguía vivo y que la controversia sobre el derecho a la secesión unilateral en virtud del derecho internacional al que podía acogerse Quebec llevaba a la conclusión de que la situación de Quebec a este respecto distaba mucho de ser clara y definida. El Tribunal formuló tres preguntas que, a su juicio, merecían una respuesta judicial:

- ¿Es el derecho de autodeterminación sinónimo de derecho de secesión?
- ¿Puede Quebec de manera unilateral proceder a la secesión de Canadá?
- ¿El proceso de obtención de la soberanía por parte de Quebec, está consagrado en el derecho internacional?
- ¿Prevalece el derecho internacional sobre el derecho interno? ⁹⁵

En respuesta a esta sentencia, el Gobierno de Quebec anunció el 4 de septiembre de 1996 que dejaría de participar en los procedimientos legales relacionados con cualquier proceso que conduzca a la soberanía de Quebec. El 26 de septiembre de 1996, el Gobierno

de Canadá anunció su intención de remitir las cuestiones formuladas por el Tribunal Superior en su sentencia del 18 de agosto de 1996 a la Corte Suprema de Canadá para que se pronunciara al respecto, tal y como le permite la ley por la que se instituyó dicho tribunal⁹⁶. El Gobierno de Quebec reiterará su posición de que el proceso de obtención de la soberanía para Quebec es esencialmente una cuestión política, pero esto no impedirá que el tribunal de último recurso de Canadá formule una opinión que resultará de importancia capital sobre la cuestión del derecho de Quebec a la autodeterminación.

94 Asamblea Nacional, *Journal des débats*, 35ª Legislatura, 2ª Sesión, Vol. 35, no. 24, 22 de mayo de 1996, p. 1268 [en línea: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document32.pdf>]

95 *Ibid.*

96 *Ley del Corte Suprema de Canadá*, R.S.C., c. S-26, s. 53 [2].

V

1998-2000

*Dictamen relativo a la secesión de Quebec
y la Ley de Claridad: la voluntad de
autodeterminación y el derecho a
tratar de realizar la secesión*



Edificio de la Corte Suprema de Canadá, Ottawa, Ontario

El debate jurídico sobre el derecho de autodeterminación de Quebec continuará ante la Corte Suprema de Canadá. Los nueve jueces de este tribunal deberán responder a las tres preguntas siguientes:

1. ¿Pueden la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el gobierno de Quebec, en virtud de la Constitución de Canadá, efectuar unilateralmente la secesión de Quebec de Canadá?
2. ¿Tienen la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el Gobierno de Quebec la facultad, según el derecho internacional, de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá? A este respecto, según el derecho internacional, ¿existe un derecho de autodeterminación que otorgue a la Asamblea Nacional, al poder legislativo o al Gobierno de Quebec la facultad de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?
3. ¿Qué derecho interno o internacional prevalecería en Canadá en caso de conflicto entre ellos en cuanto a la facultad por parte de la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el gobierno de Quebec a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?⁹⁷

Así, la Corte Suprema de Canadá se ve llamada a formular una opinión sobre el alcance del derecho constitucional, pero también del derecho internacional, en cuestiones relacionadas con la secesión unilateral. Por tanto, estas cuestiones limitarán el debate a la sola cuestión del derecho a proceder «unilateralmente» a la secesión de Quebec de Canadá. El profesor Alain Pellet considerará estas cuestiones como un «intento demasiado evidente de manipulación política»⁹⁸.

La Corte Suprema de Canadá se negará a responder a estas preguntas muy sesgadas con un Sí o con un

97 Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, § 2 [en línea: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>] [en adelante "Reference re Secession of Quebec"]. En el Apéndice 4 de este informe se reproducen extractos de esta referencia.

98 Véase Alain PELLET, *Dictamen jurídico sobre ciertas cuestiones de derecho internacional planteadas por el Dictamen sobre la secesión de Quebec*, p. 45 [en línea: <http://www.alainpellet.eu/Documents/PELLET%20-%201992%20-%20L'int%C3%A9grit%C3%A9%20territorial%20de%20Qu%C3%A9bec.pdf>].

NO, si respondiera que no, tendría el efecto de negar el derecho de Quebec a convertirse en un Estado independiente y soberano. Basándose en la Constitución de Canadá, formulará respuestas que llevan irremediablemente a la conclusión de que Quebec tiene derecho a decidir su condición política y, en particular, a alcanzar la soberanía y la independencia⁹⁹.

Así, en respuesta a la primera cuestión, y basándose en los principios constitucionales, La Corte Suprema consagró el «derecho de Quebec a tratar de llevar a cabo la secesión», al tiempo que afirmó la obligación de Canadá de negociar. La Corte fue unánime al afirmar que:

El principio de federalismo, junto con el principio democrático, exige que ante un claro repudio del orden constitucional existente y una clara expresión por parte del pueblo de una provincia del deseo de separarse surja una obligación recíproca por parte de todos los partidos que forman la Confederación de negociar modificaciones constitucionales para dar cabida al deseo expresado. El cambio constitucional comienza como un proceso político emprendido al amparo de la propia Constitución. En Canadá, la iniciativa de cambio constitucional corresponde a los representantes democráticamente elegidos de las partes de la Confederación. Para estos representantes, la señal puede ser dada por un referéndum, pero en términos legales, el poder constituyente en Canadá, como en muchos otros

países, pertenece a los representantes del pueblo elegidos democráticamente. El corolario de un intento legítimo de modificar la Constitución por parte de una de las partes de la Confederación es la obligación de todas las partes de acudir a la mesa. El rechazo claramente expresado por el pueblo de Quebec al orden constitucional existente conferiría claramente legitimidad a las reivindicaciones secesionistas, e impondría a las demás provincias y al gobierno federal la obligación de considerar y respetar esta expresión de la voluntad democrática entablando y prosiguiendo las negociaciones de acuerdo con los principios constitucionales subyacentes mencionados anteriormente. [...] ¹⁰⁰.

El orden constitucional canadiense existente no podría permanecer indiferente ante la clara expresión de una clara mayoría de quebequeses de su deseo de dejar de formar parte de Canadá. Esto equivaldría a decir que otros principios constitucionales reconocidos están necesariamente por encima de la voluntad democrática y claramente expresada del pueblo de Quebec. Esta propuesta no da suficiente importancia a los principios constitucionales subyacentes que deben guiar el proceso de enmienda, incluyendo el principio de democracia y el principio de federalismo. Los derechos de las demás provincias y del gobierno federal no pueden quitarle al Gobierno de Quebec el *derecho a tratar de realizar la secesión*, si una clara mayoría del pueblo

99 En cuanto al derecho internacional, el Tribunal afirmará: "En resumen, el derecho a la autodeterminación en el derecho internacional da lugar, como máximo, al derecho a la autodeterminación externa en el caso de las antiguas colonias; en el caso de los pueblos oprimidos, como los sometidos a la ocupación militar extranjera; o en el caso de un grupo definido al que se le niega el acceso efectivo al gobierno para su desarrollo político, económico, social y cultural. En estas tres situaciones, las personas en cuestión gozan del derecho a la autodeterminación externa porque se les niega la capacidad de ejercer su derecho a la autodeterminación interna. Es evidente que estas circunstancias excepcionales no se dan en el caso de Quebec en las condiciones actuales. Por consiguiente, ni la población de Quebec, aunque se la califique de "pueblo" o "pueblos", ni sus instituciones representativas, la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el gobierno de Quebec, tienen derecho, en virtud del derecho internacional, a separarse unilateralmente de Canadá: véase *Dictamen relativo a la Secesión de Quebec*, § 138. Para consultar un análisis del dictamen desde la perspectiva del derecho internacional, véase Geneviève Dufour y Alexandre Morin, «Le Renvoi relatif à la sécession du Québec: critique du traitement que fait la Cour Suprême du droit international», [1999] 12. 2 *Revue québécoise de droit international* 175 [en línea: https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/12.2_-_dufour-morin.pdf] así como Daniel TURP, «Le Québec et le droit international», en Gilbert GUILLAUME (dir.), *La vie internationale et le droit*, París, Éditions Hermann, 2017, p.179 [en línea: http://danielturpqc.org/upload/2018/Turp-La_Quebec_et_le_droit_international_Paris_Hermann_2017_p_179-214.pdf].

100 *Id.* en § 88.

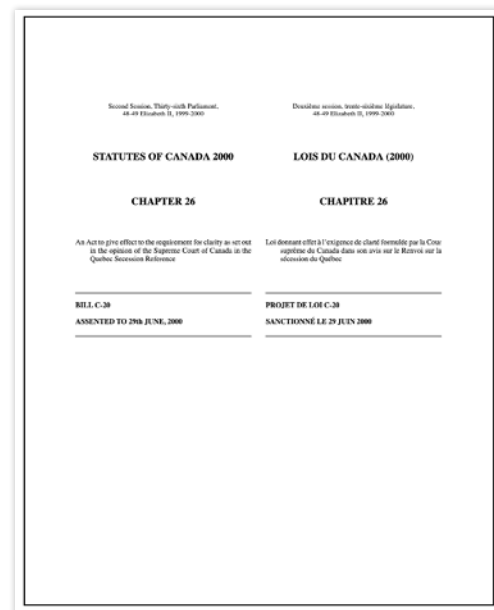
de Quebec lo decide, siempre que en ese intento Quebec respete los derechos de los demás. Sería necesario negociar los intereses del gobierno federal, de Quebec y de las demás provincias, de las otras partes y de los derechos de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec¹⁰¹.

Evidentemente, la opinión de la Corte Suprema de Canadá no será del agrado del Gobierno de Canadá. Privado del argumento legal deseado, el Gobierno de Canadá intentará más tarde neutralizar el derecho de Quebec a tratar de realizar la secesión haciendo que el Parlamento de Canadá apruebe la *Ley para hacer efectivo el requisito de claridad establecido por la Corte Suprema de Canadá en su Dictamen relativo a la Secesión del gobierno de Canadá*¹⁰².

Aunque la *Ley de Claridad* reconoce que Quebec tiene derecho a la secesión¹⁰³, una lectura atenta de la misma revela que se trata más bien de una ley de “no negociación”, ya que define las circunstancias en las que el Gobierno de Canadá “no negociará los términos y condiciones en los que una provincia puede dejar de formar parte de Canadá¹⁰⁴”. Esta obligación de no negociar está vinculada a un nuevo procedimiento por el que se otorga a la Cámara de los Comunes la facultad de determinar, mediante resolución, si la pregunta y la mayoría de un referéndum cumplen los requisitos de claridad establecidos en la legislación. Este procedimiento lleva consigo el germen de una negación implícita del derecho de Quebec a tratar de realizar la secesión, que según la Corte Suprema de Canadá se

desprende de los principios constitucionales del federalismo y la democracia, y que, sin embargo, la obligación de negociar debería hacer efectiva¹⁰⁵.

Un examen de las disposiciones de la *Ley de Claridad* no puede sino revelar que parecen estar destinadas a poner obstáculos a quienes quieren proponer que Quebec alcance la soberanía y la independencia y a negar el derecho de Quebec a tratar de realizar la secesión.



101 *Id.* en § 92. Para un comentario sobre la opinión del Corte Suprema de Canadá, véase Patrick DUMBERRY, «Lessons learned from the Quebec Secession Reference before the Supreme Court of Canada», en Marcelo KOHEN (ed.), *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 416.

102 *Lois du Canada* [L.C.] 2000, c. 26, *Lois révisées du Canada* [L.R.C.], c. C-31.8, *clarté* [en línea: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-31.8/page-1.html>]. El título abreviado de esta ley en francés es *Ley de Clarificación*, pero es más conocida en Quebec y Canadá como *Ley de Claridad*. El texto completo de esta ley se reproduce en el anexo 5 de este informe.

103 Así, el apartado 1 del artículo 3 de la *Ley de Claridad* reconoce un derecho de secesión, sujeto a la obligación de negociar, ya que establece que “[q]ueda entendido que, no existe un derecho bajo la Constitución de Canadá a proceder de manera unilateral a la secesión de ninguna provincia de Canadá», entendiéndose que tal derecho existe si no se ejerce unilateralmente.

104 *Id.* en 1 [6] y 2 [4].

105 Sobre esta cuestión de los poderes conferidos a la Cámara de los Comunes, véase Patrick TAILLON, «De la claridad a la arbitrariedad: el control de la pregunta y los resultados del referéndum por el Parlamento canadiense», [2014] 20 *Revista d'estudis autonòmics i federals* 13 [en línea: <https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/283090>].

VI

2000

La Ley de Derechos Fundamentales de Quebec: codificación legislativa del derecho de autodeterminación

Claramente inspirado en la redacción de los artículos de los proyectos de ley presentados en 1978¹⁰⁶ y 1985¹⁰⁷, el Gobierno de Quebec respondió a la *Ley de Claridad* haciendo que la Asamblea Nacional adoptara la *Ley de respeto al ejercicio de los derechos y prerrogativas fundamentales del pueblo de Quebec y del Estado de Quebec*¹⁰⁸. Descrita como una verdadera carta de derechos políticos para el pueblo de Quebec¹⁰⁹, la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* no duda en afirmar el derecho de Quebec a decidir su propio futuro político y constitucional. Esta ley es una verdadera codificación legislativa del derecho de autodeterminación de Quebec, como demuestran sus tres primeros artículos:

CAPÍTULO I EL PUEBLO DE QUEBEC

1. El pueblo de Quebec ostenta de hecho y de derecho, la libre determinación. Es titular de derechos universalmente reconocidos en virtud del principio de igualdad de derechos de los pueblos y de su derecho a la libre determinación.

2. El pueblo de Quebec tiene el derecho inalienable de elegir libremente el régimen político y el estatus jurídico de Quebec.

3. El pueblo de Quebec determina, por sí solo, a través de las instituciones políticas que le pertenecen, la forma en que ejerce su derecho a elegir el régimen político y el estatus jurídico de Quebec. Cualquier condición o modalidad de ejercicio de ese derecho, incluida la consulta al pueblo de Quebec mediante referéndum, no surte efecto a menos que se determine de conformidad con el primer párrafo.

La *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* refleja una clara voluntad de afirmar la existencia misma del pueblo de Quebec y de declarar su derecho a la libre determinación. El artículo 1 establece que el pueblo de Quebec tiene “derechos” en virtud del principio de igualdad de derechos de los pueblos y de su derecho a la libre determinación. Observamos que el lenguaje utilizado es el de la *Carta de las Naciones Unidas* y que de estos principios y derechos parecen desprenderse otros. Uno de los derechos que parece derivarse de esta referencia y que se consagra en el artículo 2 de la ley es el “derecho inalienable” a “decidir libremente el régimen político y el estatus jurídico de Quebec”. Esta última terminología es similar, aunque no idéntica en todos los aspectos, a la utilizada en el artículo 1 común a los *Pactos Internacionales de Derechos Humanos*, según el cual los pueblos “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Además, se especifica que la determinación de la forma de ejercer este derecho la decidirá “por sí solo” y “a través de instituciones políticas que le pertenecen”.

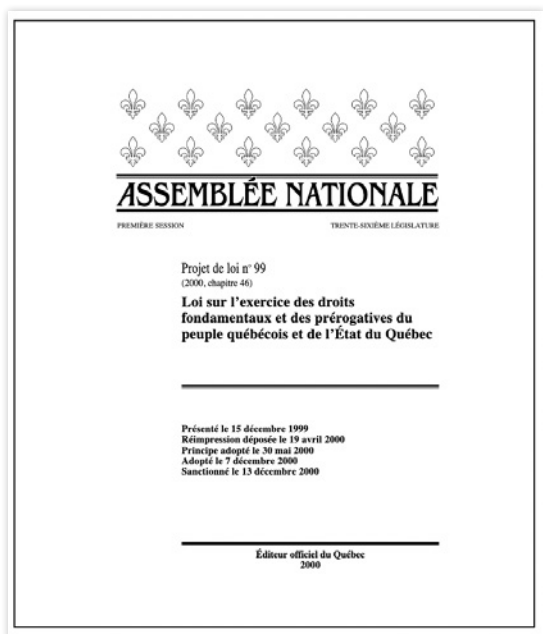
En conjunto, estos tres artículos pretenden ser, en primer lugar, una respuesta a los requisitos y condiciones que Canadá parece querer imponer a Quebec para que ejerza su derecho democrático a tratar de realizar la secesión. En segundo lugar, rechazan la autoridad conferida por la *Ley de Claridad* a la Cámara de los Comunes de Canadá, así como a los demás actores políticos identificados en la ley, y que podría vulnerar el derecho de Quebec a determinar “por sí solo, a través de sus propias instituciones políticas, la forma en que ejercerá su derecho”.

106 Véase la nota 26 *supra*.

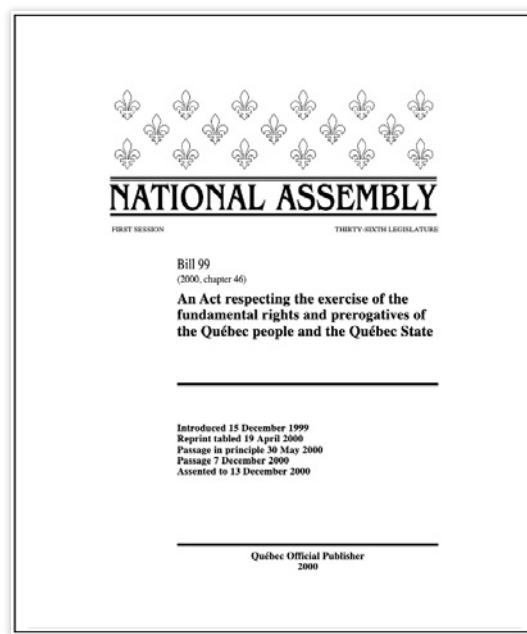
107 Véase la nota 45 *supra*.

108 S.Q. 2000, c. 46, R.S.Q., c. E- 20.2 [en línea: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-20.2> en adelante «*Ley de Derechos Fundamentales de Quebec*»]. El texto completo de esta ley se reproduce en el anexo 6 de este informe.

109 Esta calificación la pronuncia el Primer Ministro de Quebec, Lucien Bouchard, quien, durante el debate sobre la adopción de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* el 7 de diciembre de 2000, recordó la existencia del derecho de autodeterminación en varias ocasiones y dijo de esta futura ley que “es, por tanto, más que una simple ley” y “tiene más en común con una carta de derechos políticos del pueblo de Quebec”: véase el *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 7 de diciembre de 2000, vol. I, p. 1. 36, n° 149 [en línea: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20001207/9425.html>]



Versión en francés



Versión en inglés

La *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* hace una última referencia al derecho del pueblo de Quebec a la autodeterminación en el artículo 13, que dice lo siguiente:

13. Ningún otro parlamento o gobierno puede limitar los poderes, la autoridad, la soberanía y la legitimidad de la Asamblea Nacional ni forzar la voluntad democrática del pueblo de Quebec a determinar libremente su propio futuro.

La importancia de esta sección no puede pasarse por alto, ya que constituye un nuevo desafío a la *Ley de Claridad* y al derecho que parece haber conferido a la Cámara de los Comunes y al Gobierno de Canadá para limitar el alcance del derecho de Quebec a tratar de llevar cabo la secesión de Quebec y frustrar así la

voluntad democrática del pueblo de Quebec a la libre determinación.

Las disposiciones de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* dejan meridianamente claro que ésta es contraria a la *Ley de Claridad*. Mientras que esta última define implícitamente las modalidades para el ejercicio del derecho de Quebec a decidir su sistema político y su estatus jurídico, la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* afirma que dichas modalidades son responsabilidad exclusiva de Quebec.

Tan pronto como se aprobó, esta ley fue objeto de un recurso por inconstitucionalidad, y solo más de 20 años después, una sentencia confirmó la constitucionalidad de esta ley y reconoció el derecho de autodeterminación de Quebec.

VII

2001-2021

Sentencia *Henderson* / *Fiscal General de Quebec*: Reconocimiento legal del derecho a la autodeterminación

El movimiento independentista vio surgir nuevos partidos políticos independentistas a principios del siglo XXI. En 2002, nació la Unión de Fuerzas Progresistas [UFP] y en 2004, la Opción Ciudadana. Estos dos partidos se fusionaron en 2006 para crear Quebec Solidario. También se creó un nuevo partido político en 2011 con el nombre de Opción Nacional. Esta última es absorbida por Quebec Solidario en 2017. Quebec Solidario logró sacar un primer diputado en 2008, ganó dos escaños en 2012 y tres en 2014. En su programa electoral de 2018, Quebec solidario se refiere al «derecho a decidir» de Quebec: «Como todos los pueblos del mundo, el pueblo de Quebec es soberano.

1. Para que el pueblo de Quebec pueda hacer valer su derecho a decidir su futuro, Quebec Solidario iniciará un proceso de asamblea constituyente en cuanto llegue al poder.
2. La Asamblea Constituyente será elegida y tendrá el mandato de elaborar un proyecto de constitución para un Quebec independiente. Este proyecto se someterá a la población mediante referéndum»¹¹⁰.



Si bien la *Ley de Claridad* sigue siendo objeto de oposición en Quebec¹¹¹, la atención se centrará durante sus dos primeras décadas en la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec*, que será objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Apenas unos meses después de la entrada en vigor de la Ley, el 9 de mayo de 2001, el líder del partido Égalité du Quebec, un partido político opuesto a la independencia, interpuso una demanda de sentencia declaratoria en su nombre y en el de su partido para que se declararan inconstitucionales varias disposiciones de la¹¹² Ley de *Derechos Fundamentales de Quebec*.

Este recurso dio lugar a múltiples resoluciones interlocutorias, incluida una demanda de inadmisibilidad presentada por el Fiscal General de Quebec¹¹³. El 30 de agosto de 2007, el Tribunal de Apelación de Quebec, resolviendo un recurso de apelación contra una sentencia del Tribunal Superior de Quebec de fecha 16 de agosto de 2002¹¹⁴, concedió la demanda de inadmisibilidad parcial, autorizando así al Tribunal Superior de Quebec a pronunciarse sobre las conclusiones en las que se solicitaba que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13 de la Ley fueran declarados *ultra vires*, nulos de pleno derecho y sin vigencia ni efecto¹¹⁵.

Implicado en este asunto, el Gobierno de Canadá decidió participar en el procedimiento y presentó una « Declaration of intervention » [se constituye en parte] el 16 de octubre de 2013, en la que invitaba al

110 Véase QUÉBEC SOLIDAIRE, *Plateforme 2018*, p. 42 [en línea: <https://cdn.quebecsolidaire.net/QS-Plateforme-F%CC%81ectorale.pdf> [cursivas propias]]. En las elecciones generales de 2018, obtuvo 10 escaños, un número igual al del Partido Quebequés, pero con un número de votos superior al de Quebec solidario. Con la dimisión de un diputado del Partido Quebequés, Quebec solidario arrebatará al Partido Quebequés la condición de segundo grupo de la oposición en la Asamblea Nacional: véase Patricia CLOUTIER, «Le PQ pierde su título de segundo grupo de la oposición en favor de QS», *Le Soleil*, 20 de marzo de 2019 [en línea: <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/le-pq-perd-son-titre-de-deuxieme-groupe-dopposition-au-profit-de-qc-e6d99cbb8a86841641e2a58d32ea66e3>].

111 En su discurso de investidura del 6 de marzo de 2001, el nuevo Primer Ministro de Quebec, Bernard Landry, declaró lo siguiente «El Gobierno, con el apoyo de los demás partidos de esta Cámara, ha reiterado y seguirá reiterando que esta Ley de Claridad es ilegítima y que no puede reducir los poderes, la autoridad, la soberanía y la legitimidad de la Asamblea Nacional, ni puede forzar la voluntad democrática del pueblo de Quebec para determinar su propio futuro»: véase *el Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 36ª legislatura, 2ª sesión [22 de marzo de 2001 a 12 de marzo de 2003]. 22 de marzo de 2001. 36, nº 1 [en línea: http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-2/journal-debats/20010322/9443.html#_Toc509989645].

112 El texto de la solicitud inicial de sentencia declaratoria está disponible en <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2001-05-09-Henderson-Reguete-introductive-dinstance-initiale-1.pdf> y toda la documentación relativa a este caso, recopilada por Me Maxime Laporte, que actuó como abogado de la Société Saint-Jean-Baptiste (véase la nota 114), está disponible en <https://ssjb.com/loi99-1/#2001>.

113 *Quebec [Attorney General] v. Henderson*, 2001 CanLII 38417 [QC CA] [en línea: <https://www.canlii.org/fr/qc/qcca/doc/2001/2001canlii38417/2001canlii38417.html>].

114 *Henderson v. Attorney General of Quebec*, 2002 CanLII 527 [QC SC] [en línea: <https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2002/2002canlii527/2002canlii527.html>].

115 *Henderson v. Attorney General of Quebec*, 2007 QCCA 1138 [en línea: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/affaires-intergouvernementales/institutions-constitution/dossiers-judiciaires/documents/loi-99-cour-appel-2007-rjq-2174.pdf>].

tribunal a dar una interpretación atenuada a los artículos 1 a 5 y 13 de la *Ley de Derechos Fundamentales* de Quebec o a declarar que están fuera de la competencia del legislador de Quebec y son inoperantes¹¹⁶.

En una «reafirmación de los principios fundamentales inherentes a la sociedad y a la democracia de Quebec», el Ministro de Asuntos Intergubernamentales, Francofonía y Gobierno Soberano de Canadá, Alexandre Cloutier, reaccionó ante esta actuación del Gobierno de Canadá recordando el derecho del pueblo de Quebec a la libre determinación:

Los gobiernos de Quebec, tanto soberanistas como federalistas, han defendido y aplicado estos principios, especialmente en tres referéndums, en 1980, 1992 y 1995. ¿Es necesario recordar que las normas de las que hablamos aquí estaban en vigor en el momento del referéndum de Charlottetown, que trataba de la renovación del federalismo? Estos principios no tienen afiliación partidista. No tienen que llamarse soberanistas o federalistas. Simplemente reafirman el derecho fundamental del pueblo de Quebec a determinar libremente su futuro, ni más ni menos. Recordemos aquí, en este lugar que simboliza la democracia de Quebec, que estos principios fundamentales nuestros tienen su origen en el nacimiento de un pueblo y un Estado que son más de dos siglos anteriores a la Constitución canadiense. Nuestra nación, a contracorriente de los vientos y las mareas de la historia, ha sido capaz de mantener estos principios

inmanentes de diversas formas, entre ellas, la legislación que hoy se ataca es la expresión más reciente.

Por lo tanto, hoy son los cimientos de nuestras instituciones los que están siendo cuestionados por el gobierno federal, porque de eso se trata. Esta acción es nada más y nada menos que un intento de negar nuestra historia, nuestra libertad para determinar nuestro futuro como nación. Al querer dar su propia interpretación de nuestros derechos colectivos, el gobierno federal se sitúa en clara contradicción con el reconocimiento de la nación quebequesa. El gobierno federal ataca así los principios que unen a los quebequeses y encuentran eco en todas las corrientes políticas.

El Gobierno de Quebec no escatimará esfuerzos para defender los derechos colectivos de los quebequeses y los principios fundamentales en los que se basa la democracia quebequesa. Frente a este nuevo ataque a la libertad, sólo podemos coincidir con las certeras palabras de René Lévesque: «Hay un momento en que el valor y la audacia tranquila se convierten en la única forma de adecuada prudencia para un pueblo en los momentos clave de su existencia. »

Por ello, pedimos solemnemente al gobierno federal que desista de su deseo de poner fin y abolir la ley de derechos fundamentales¹¹⁷.

Por invitación de la Primera Ministra de Quebec, Pauline

116 El escrito de la «Declaración de intervención» del Gobierno de Canadá está disponible en: <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2013-10-16-PG-Canada-Ac-te-d'intervention.pdf>. Sobre esta intervención del Gobierno de Canadá, véase Radio-Canada, «Souveraineté: Ottawa s'attaille à la règle du 50 % plus une voix», 19 de octubre de 2013 [en línea: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/637501/ottawa-conteste-loi-99>]. Para un examen en profundidad de las conclusiones buscadas -y rechazadas- por el Fiscal General de Canadá, véase Anthony BEAUSÉJOUR y Daniel TURP, «Quebec's Right to Self-Determination and Canada's Constitution: An Assessment of Canada's Arguments in the Henderson Case», Nota n° 2, Montreal, Instituto de Investigación sobre la Autodeterminación de los Pueblos y las Independencias Nacionales, 2019 [en línea: http://danielturpqc.org/upload/2019/IRAI-Note_2-el_derecho_a_la_autodeterminacion_2019.pdf], reimpresso con el mismo título en [2019] 53 *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal* 269 [en línea: http://danielturpqc.org/upload/2020/Beause-jour_et_Turp_Affaire_Henderson_et_Loi_99_2019_53_RJTUM_366-394_.pdf].

117 Véase *Journal des débats de l'Assemblée nationale* 40e législature, 1ª sesión (del 30 de octubre de 2012 al 5 de marzo de 2014), 23 de octubre de 2013, 23 de octubre de 2013, pp. 5076- 5077 - [en línea: http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20131023/98991.html#_Toc370390259]

Marois, la Asamblea Nacional de Quebec adoptará una resolución por unanimidad que reafirma estos principios, reza lo siguiente:

La Asamblea Nacional de Quebec reafirma y proclama por unanimidad los principios fundamentales enunciados en la Ley sobre el ejercicio de los derechos y prerrogativas fundamentales del pueblo de Quebec y del Estado de Quebec;

La Asamblea Nacional reafirma que los quebequeses tienen *derecho a decidir su futuro y a decidir ellos solos su estatus político*;

La Asamblea Nacional reafirma que cuando se consulte a los quebequeses mediante un referéndum celebrado en el marco de la Ley de Referéndum, la regla democrática aplicable es la de la mayoría absoluta, es decir, el 50% de los votos declarados válidos más un voto;

La Asamblea Nacional reafirma que sólo la Asamblea Nacional de Quebec tiene el poder y la facultad de establecer las modalidades referidas a la celebración de un referéndum de acuerdo con la Ley de Referéndum, incluyendo la redacción de la pregunta del referéndum;

La Asamblea Nacional reafirma que ningún Parlamento o gobierno puede limitar los poderes, la autoridad, la soberanía y la legitimidad de la Asamblea Nacional, ni forzar la voluntad democrática del pueblo de Quebec a la hora de determinar libremente su propio futuro;

La Asamblea Nacional condena la intromisión del

Gobierno de Canadá en la democracia de Quebec por su intento de hacer invalidar las disposiciones impugnadas de la Ley relativa al ejercicio de los derechos y prerrogativas fundamentales del pueblo de Quebec y del Estado de Quebec;

La Asamblea Nacional exige al Gobierno de Canadá que se abstenga de intervenir y de impugnar la Ley relativa al ejercicio de los derechos y prerrogativas fundamentales del pueblo de Quebec y del Estado de Quebec ante el Tribunal Superior de Quebec¹¹⁸.

El Gobierno de Canadá no atenderá a las demandas de la Asamblea Nacional de Quebec y participará en el procedimiento, también lo hará la Société Saint-Jean-Baptiste de Montreal, una organización de la sociedad civil que esgrime argumentos en defensa de la constitucionalidad de *la Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* y a la que se permitirá intervenir a título amistoso¹¹⁹.

En una sentencia del 18 de abril de 2018, el Tribunal Superior concluirá rechazando las demandas de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 13 de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec*¹²⁰. En una sentencia profusamente argumentada, la jueza Claude Dallaire declaró lo siguiente:

No encontramos [...] nada en el proyecto de ley 99 que vaya en contra de las consideraciones contenidas en el Dictamen de la Corte Suprema de 1998 sobre la secesión de Quebec que sugiera que Quebec no tiene intención de negociar su salida si se vota favorablemente la secesión. De igual manera, no vemos nada en el proyecto de

118 Véase *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 40ª legislatura, 1ª sesión (30 de octubre de 2012 a 5 de marzo de 2014), 23 de octubre de 2013, vol. 43, nº 82, p. 5080 [en línea: http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20131023/98991.html#_Toc370390264].

119 Desestimada inicialmente por el Tribunal Superior de Quebec en una sentencia dictada el 1 de septiembre de 2016, cuyo texto puede consultarse en <https://ssjb.com/files/uploads/2017/04/2016-09-01-CS-décision-interlocutoire-sur-requête-en-intervention.pdf>, la moción fue admitida por el Tribunal de Apelación de Quebec el 27 de enero de 2017: véase *Société St-Jean-Baptiste de Montréal v. Henderson*, 2017 QCCA 179 [en línea: <https://www.canlii.org/fr/qc/qcca/doc/2017/2017qcca179/2017qcca179.html>].

120 *Henderson contra el Fiscal General de Quebec*, 2018 QCCS 1586 [en línea: <http://t.souqij.ca/q3H5P>].

ley 99 que pueda conducir a la anarquía o a la revolución, como teme el demandante que se manifiesta cansado de la amenaza que se cierne sobre el futuro de Quebec desde hace demasiado tiempo. Al aprobar el proyecto de ley 99, ¿ha querido el legislador aclarar cualquier ambigüedad en cuanto al papel que desempeñan todos los agentes contemplados en el contenido de esta ley? En nuestra opinión, no. En nuestra opinión, nunca ha habido ninguna ambigüedad sobre el papel desempeñado por cada uno de ellos en la historia de la federación canadiense. Nadie ha cuestionado el hecho de que el pueblo de Quebec siempre ha elegido a sus representantes, que esos representantes derivan su legitimidad del hecho de que el pueblo delega el poder en ellos, que los representantes elegidos son los que hacen avanzar los asuntos de la provincia y que representan la autoridad legítima para todas las causas que el pueblo les pide que defiendan. ¿Fue entonces con el propósito de hacer prospección, de cara a un eventual proceso de determinación del futuro de Quebec? No lo creemos. Y lo que es esencial, para resolver el litigio, es que la Asamblea Nacional tenía la jurisdicción constitucional para adoptar todos los artículos del proyecto de ley 99. Tras este largo ejercicio, el verdadero carácter del proyecto de ley 99, es decir, el objetivo o los objetivos que pretende alcanzar no revela nada retorcido, oculto, mal-sano o ilegal, por lo que no es necesaria la intervención del Tribunal Superior de Quebec¹²¹.

Esta decisión será recurrida y en una sentencia del 9 de abril de 2021, el Tribunal de Apelación de Quebec, al igual que el Tribunal Superior, confirmará la validez

constitucional de los artículos de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec*, y en particular de los artículos que afirman el derecho de autodeterminación de Quebec¹²². Al rechazar los argumentos de los recurrentes y del Fiscal General de Canadá, y hablando en nombre de un panel unánime de tres jueces, el juez Robert Mainville quiso claramente subrayar que Quebec no es una provincia como las demás, y lo hizo en estos términos:

Que Quebec es una provincia canadiense es un hecho jurídico indiscutible y una declaración judicial en ese sentido no serviría para ningún fin jurídico concreto. Más bien, dada su inutilidad jurídica, podría generar incertidumbre sobre su finalidad y alcance legal. También es casi seguro que exacerbaría las graves tensiones sobre el estatus de Quebec dentro de la Confederación Canadiense, incluyendo la condición de «sociedad diferenciada» o «nación diferenciada» propuesto por el Gobierno de Quebec y varios otros actores políticos y respaldado en 2006 por una resolución del Parlamento canadiense, así como el avance hacia un federalismo asimétrico defendido por algunos.

Con el debido respeto a la opinión contraria, Quebec no es una provincia como las demás. Esto es un hecho sociológico y político indiscutible. Entre otras cosas, Quebec es la cuna de la lengua y la cultura francesas en América del Norte y su sistema jurídico basado en el derecho civil es claramente diferente al de sus socios y vecinos. El propósito de hacer estas observaciones no es negar o disminuir las características específicas de las otras provincias de Canadá, sino más bien

121 *Id*, en 572-579.

122 *Henderson v. Attorney General of Quebec*, 2021 QCCA 565, p. 21 [en línea: <https://courdappelduquebec.ca/jugements/details/henderson-c-procureur-general-du-quebec>] [en adelante «*Henderson 2021 QCCA*»]. En el Apéndice 7 de este informe se reproducen extractos de esta sentencia. Sobre esta sentencia, Robert DUTRISAC, «Les droits du peuple québécois confirmés», *Le Devoir*, 13 de abril de 2021, p. A-6 [en línea: <https://www.ledevoir.com/opinion/edito-riaux/598687/loi-99-les-droits-du-peuple-quebecois-confirmez>] y André BINETTE, «La Cour d'appel a validé la loi 99», *L'Aut'Journal*, 13 de abril de 2021 [en línea: <https://lautjournal.info/20210413/la-cour-dappel-valide-la-loi-99/>].



asegurar que las importantes e indiscutibles características de Quebec no se vean evacuadas o eliminadas del debate legal¹²³.

El Tribunal de Apelación de Quebec, recordando las conclusiones del dictamen del Corte Suprema de Canadá en su *Dictamen relativo a la Secesión de Quebec* y rechazando los argumentos del recurrente y del Fiscal General de Canadá¹²⁴, declaró que limitaba la conclusión de la causa a la desestimación del recurso judicial y que la *Ley de Prerogativas de Quebec* seguía vigente y plenamente operativa [...].¹²⁵

La sentencia del Tribunal de Apelación de Quebec reconoce así la validez constitucional y la afirmación de que el pueblo de Quebec puede, de hecho y de derecho,

determinar libremente su futuro y de que es titular de derechos universalmente reconocidos en virtud del principio de igualdad de derechos de los pueblos y de su derecho a la libre determinación contenido en la *Ley de los derechos fundamentales de Quebec*.

La decisión del recurrente de no elevar esta sentencia ante la Corte Suprema de Canadá la convierte en definitiva y pone fin a una ofensiva jurídica cuyo objetivo era que los tribunales negaran el derecho de autodeterminación de Quebec, a lo que se negaron los jueces de Quebec y Canadá asumiendo, al revés, el reconocimiento de este derecho¹²⁶.

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

¹²⁴ Cabe señalar que el Tribunal de Apelación no se retractó de las observaciones que había formulado en una sentencia anterior de 9 de mayo de 2006, relativa a una solicitud de acceso a todos los documentos relativos al referéndum del 30 de octubre de 1995, según la cual «[I]a Constitución también exige, en caso de que una mayoría de ciudadanos canadienses domiciliados en Quebec voten a favor de la retirada de Quebec de la federación canadiense, que el Gobierno de Quebec inicie negociaciones con el resto de Canadá sobre las modificaciones de la Constitución necesarias para hacer efectiva la voluntad del pueblo [Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217]. Sólo si esas negociaciones no tienen éxito, el Parlamento de Quebec puede optar por hacer una declaración unilateral de independencia que sea válida en el sentido de la Constitución y que, por implicación, vincule a las instituciones políticas del resto de Canadá [Reference re Secession»: véase *Alliance Quebec et al. v. Chief Electoral Officer of Quebec*, 2006 QCCA 651, § 29 [en línea: <http://t.sq.quej.ca/o6YLf>].

¹²⁵ Henderson 2021 QCCA, p. 41 § 147.

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

CONCLUSIÓN

Como hemos podido constatar, durante las últimas siete décadas, Quebec ha hecho valer su derecho a la autodeterminación y el derecho del pueblo quebequés a la libre determinación. También ha logrado ejercer este derecho, y tres referéndum, dos de ellos sobre la independencia, le han permitido consultar a la población sobre su estatus político y sobre los medios para proveer libremente a su desarrollo económico, social y cultural. También pudo contar con la Corte Suprema de Canadá para consagrar su “derecho a tratar de realizar la secesión” y con el Tribunal de Apelación de Quebec para reconocer la validez constitucional del derecho de libre determinación del pueblo quebequés,

Sin embargo, parece que existen obstáculos encarados a impedir que Quebec ejerza su derecho a la autodeterminación. Por ejemplo, la *Ley de Claridad*, que sigue en vigor, podría entrar en juego si un futuro gobierno de Quebec iniciase un nuevo proceso de obtención de la soberanía y la Asamblea Nacional aprobase un enunciado para que los votantes de Quebec respondan a una pregunta sobre la independencia. Es posible que la Cámara de los Comunes canadiense decidiera pronunciarse sobre la cuestión de la claridad de la pregunta y la mayoría, tal como autoriza la *Ley de Claridad*, y concluyese que la pregunta del referéndum no es clara o que los resultados de un referéndum no muestran que una clara mayoría del pueblo de Quebec hubiese declarado que quiere que Quebec deje de formar parte de Canadá.

Estas conclusiones podrían contradecir las de la Asamblea Nacional de Quebec. Si la Asamblea Nacional de Quebec aprueba un enunciado de acuerdo con la *Ley de Referéndum*, esa pregunta es la que responderían los quebequeses en la votación del referéndum, independientemente de la conclusión de la Cámara de los Comunes de Canadá sobre su claridad. Con

respecto a la claridad de la mayoría, el artículo 4 de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* estipula que «[c]uando se consulta al pueblo de Quebec mediante un referéndum celebrado en virtud de la Ley de Referéndum, la opción ganadora es la que obtiene la mayoría de los votos declarados válidos, es decir, el cincuenta por ciento de esos votos más un voto. Con esa mayoría del 50% + 1, ¿consideraría la Cámara de los Comunes que una clara mayoría del pueblo de Quebec habría declarado que quería que Quebec dejara de formar parte de Canadá? Si no fuera así, estaríamos en presencia de un verdadero conflicto, que Quebec ha contemplado al insertar en la *Ley de Derechos Fundamentales* el artículo 13, que establece que «ningún otro parlamento o gobierno puede limitar los poderes, la autoridad, la soberanía y la legitimidad de la Asamblea Nacional ni forzar a la voluntad democrática del pueblo de Quebec a determinar libremente su propio futuro».

Los tribunales podrían ser llamados a arbitrar tal conflicto si el Gobierno de Quebec se basara en el artículo 13 de la *Ley de Derechos Fundamentales de Quebec* para garantizar el ejercicio del derecho de libre determinación del pueblo de Quebec, que se afirma en esa misma ley. En su sentencia del 9 de abril de 2021, el Tribunal de Apelación de Quebec planteó la posibilidad de una revisión judicial de la constitucionalidad de la Ley si ésta fuera el origen de una declaración de soberanía realizada a pesar de la negativa del Gobierno de Canadá a negociar con Quebec sobre la base de las conclusiones de la Cámara de los Comunes de Canadá con respecto a la claridad de la cuestión o la mayoría. En el contexto de dicha revisión, el Tribunal sugiere que «aunque la *Ley de Claridad* y la *Ley [de Derechos Fundamentales] de Quebec* deben ser conciliadas entre sí por los tribunales, ya que ambas forman parte del derecho sustantivo de Quebec, puede

haber circunstancias en las que dicha conciliación sea imposible.»¹²⁷.

La imposibilidad de dicha conciliación podría llevar a los tribunales a considerar si se ha respetado o no la obligación de negociar a la que se refirió la Corte Suprema de Canadá en su *Dictamen sobre la Secesión de Quebec*, o simplemente podría reafirmar la opinión de dicho tribunal sobre las importantes repercusiones internacionales de una negativa a negociar, especialmente en lo que respecta al reconocimiento internacional:

En la medida en que el incumplimiento de la obligación constitucional de negociar de acuerdo con los principios descritos anteriormente socava la legitimidad de las acciones de una parte, puede tener importantes implicaciones internacionales. Por ejemplo, si no se inician y prosiguen las negociaciones de acuerdo con los principios constitucionales, se puede socavar la legitimidad del gobierno que las reclama, que suele ser un requisito previo para el reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Por el contrario, la violación de estos principios por parte del gobierno federal o de los gobiernos de otras provincias en su respuesta a una demanda de secesión puede socavar su legitimidad. Así, un Quebec que negociara de acuerdo con los principios y valores constitucionales

frente a la intransigencia injustificada de otros participantes a nivel federal o provincial tendría probablemente más posibilidades de ser reconocido que un Quebec que no actuara él mismo de acuerdo con los principios constitucionales durante el proceso de negociación. Tanto la legalidad de las acciones de las partes del proceso de negociación según la legislación canadiense como la legitimidad de sus acciones serían consideraciones importantes en el proceso de reconocimiento. De este modo, el respeto de las partes a la obligación de negociar se evaluaría indirectamente a nivel internacional. [...] ¹²⁸

Si bien no se puede descartar la posibilidad de que Canadá se niegue a negociar sobre la base de la *Ley de Claridad* en caso de un referéndum a favor del acceso de Quebec a la independencia, hay razones para creer que prevalecería el principio democrático, que ha demostrado ser la fuente del “derecho a tratar de realizar la secesión” que la Corte Suprema consagró en la opinión consultiva emitida en el *Dictamen relativo a la Secesión de Quebec*. A este respecto, conviene recordar una declaración del Ministro federal de Justicia y Fiscal General de Canadá, Allan Rock:

Las principales figuras políticas de todas nuestras provincias y la opinión pública canadiense están de acuerdo desde hace tiempo en que el país no permanecerá unido contra la

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

128 Véase el *Dictamen relativo a la secesión de Quebec*, § 103. La Corte Suprema de Canadá profundiza en la cuestión del reconocimiento internacional en su opinión consultiva, afirmando en parte: « 142. ... La secesión de una provincia de Canadá, si tiene éxito sobre el terreno, podría dar lugar a la creación de un nuevo Estado. Aunque el reconocimiento por parte de otros Estados no es necesario, al menos en teoría, para obtener la condición de Estado, la viabilidad de una entidad aspirante a dicha condición en la comunidad internacional depende, en términos prácticos, de su reconocimiento por parte de otros Estados. Este proceso de reconocimiento se rige por normas legales. Sin embargo, el reconocimiento internacional por sí solo no confiere la condición de Estado, y hay que subrayar que no se remonta a la fecha de la secesión para servir retroactivamente como fuente de un derecho «legal» inicial a la secesión. El reconocimiento sólo se produce después de que una entidad territorial haya conseguido, como hecho político, la secesión»: véanse también los § 143 y 144. Sobre esta cuestión, véase Daniel TURP, “International Recognition in the Supreme Court of Canada’s *Reference re Secession of Quebec*”, en Daniel TURP, *The Right to Choose*, *supra* nota 15, en 653 y en una versión en inglés bajo el título “International Recognition in the Supreme Court of Canada’s Québec Reference”, [1998] 35 *Canadian Yearbook of International Law* 335-346.

voluntad claramente expresada de los quebequeses. Nuestro gobierno está de acuerdo con esta postura. Este pensamiento proviene en parte de nuestras tradiciones de tolerancia y respeto mutuo, pero también se basa en que sabemos instintivamente que la calidad y el propio funcionamiento de nuestra democracia requieren el consentimiento general de todos los canadienses¹²⁹.

Si el principio democrático y la calidad y el funcionamiento de la democracia se traducen en el reconocimiento, ¿por qué debería ser diferente más allá de las fronteras de Canadá y de Quebec? Todos los pueblos que aspiran a la autodeterminación podrían recordar a los gobiernos de los Estados a los que pertenecen que su derecho a decidir también se basa en el principio democrático, consagrado en muchas constituciones de todo el mundo. Este principio proporciona una base sólida para que otros pueblos, incluidos los pueblos de Europa, cuyo derecho a decidir defiende la Alianza Libre Europea, invoquen el principio democrático para dotarse de medios que les permitan actuar. En su discurso de victoria en las elecciones escocesas del 6 de mayo de 2021, ¿no reiteró la importancia del principio democrático la primera ministra escocesa, Nicola Sturgeon, cuando dijo que «simplemente no hay justificación democrática para que Boris Johnson, o cualquier otro mandatario, intente bloquear el derecho del pueblo escocés a elegir su propio futuro»?¹³⁰.

¿No sería oportuno recordar a este respecto que el *Tratado de la Unión Europea*¹³¹ se refiere en su preámbulo a la democracia y al carácter democrático de las instituciones, y que el artículo 2 afirma que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, *democracia*, igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías [y que] estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres»? ¿No podría pensarse que el principio democrático es uno de los «principios generales» resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que podría invocarse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que se reconozca a los pueblos de Europa, como hizo la Corte Suprema de Canadá con respecto a Quebec, un derecho de autodeterminación, incluido un «derecho a tratar de realizar la secesión», que la Unión Europea podría garantizar y hacer respetar¹³²? A la espera de dicho reconocimiento, los pueblos de Europa deben hacer valer, como han hecho hasta ahora y como seguirán haciendo, su derecho a la autodeterminación y dotarse de los medios necesarios para actuar, inspirándose en los que Quebec ha puesto en marcha y que no han sido ajenos a su capacidad para ejercer su derecho a la autodeterminación para la nación y hacer de ellos, utilizando una bella expresión de Ernest Renan, «un plebiscito cotidiano»¹³³.

129 Canadá, *Debates de la Cámara de los Comunes de Canadá*, 35º Parlamento, 2ª Sesión, 26 de septiembre de 1996 [en línea: <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/35-2/chambre/seance-75/debats#4745>].

130 La versión original de esta declaración, recogida por el periódico *The Guardian*, dice lo siguiente «Simplemente no hay justificación democrática alguna para que [el primer ministro del Reino Unido] Boris Johnson o cualquier otro trate de bloquear el derecho del pueblo de Escocia a elegir nuestro futuro»: véase SNP Election Win: Johnson sets up summit as Sturgeon pledges second referendum,» *The Guardian*, 8 de mayo de 2021 [en línea: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/08/nicola-sturgeon-second-independence-referendum-snp-scottish-elections-holyrood>]. Véase también AGENCE FRANCE PRESSE, «Victoire des indépendantistes qui exigent un référendum d'autodétermination», *La Presse*, 8 de mayo de 2021 [en línea: <https://www.lapresse.ca/international/europe/2021-05-09/referendum-en-ecosse/un-bras-de-fer-se-dessine-entre-londres-et-edimbourg.php>] y Pauline FROISSART, «Un bras de fer se dessine entre Londres et Édimbourg», *La Presse*, 9 de mayo de 2021 [en línea: <https://www.lapresse.ca/international/europe/2021-05-09/referendum-en-ecosse/un-bras-de-fer-se-dessine-entre-londres-et-edimbourg.php>].

131 La versión consolidada del Tratado está disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/QOC_1&format=pdf]

132 Véase al respecto Nicolas LEVRAT, *El derecho de autodeterminación nacional en la UE: una investigación jurídica*, Documento de trabajo de Euborders 8 de septiembre de 2017 [en línea: https://www.dcu.ie/sites/default/files/law_and_government/levrat.pdf].

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

ANEXOS

ANNEXE 1

Loi sur la consultation populaire [Extraits] [1977]

ANNEXE 2

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

ANNEXE 3

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

ANNEXE 4

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

ANNEXE 5

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

ANNEXE 6

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

ANNEXE 7

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

Loi sur la consultation populaire

[Extraits]

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

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

CHAPITRE III

L'OBJET DE LA CONSULTATION

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

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

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

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

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

CHAPITRE IV

DÉCRET ORDONNANT UN RÉFÉRENDUM

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

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

CHAPITRE VIII

LA CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE

SECTION I

COMITÉS NATIONAUX

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SECTION II

DROIT À L'INFORMATION

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

ANNEXE 2

Projet de loi n° 194

Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois

*22 juin 1978
Présenté par M. FABIEN ROY*

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

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

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

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

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

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

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

Projet de loi n° 194

Loi reconnaissant le droit à la libre disposition du peuple Québécois

*15 mai 1985
Présenté par M. GILBERT PAQUETTE*

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

CHAPITRE II

DROITS ET LIBERTÉS POLITIQUES DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

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

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

CHAPITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

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

ANNEXE 3

Loi sur l'avenir du Québec

[Projet de loi no 1]
[En ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document30.pdf>]

PRÉAMBULE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ

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

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

Que nos travaux leur ressemblent et nous rassemblent enfin.

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

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

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

Nous, peuple d'ici,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous avons bien connu ses morsures.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous savons de quelles vaillances se sont construites les réussites de ce pays. Ceux et celles qui ont bâti le

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Québec est un pays souverain.

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :
DE L'AUTODÉTERMINATION

1. L'Assemblée nationale est autorisée, dans le cadre de la présente loi, à proclamer la souveraineté du Québec.

Cette proclamation doit être précédée d'une offre formelle de partenariat économique et politique avec le Canada.

DE LA SOUVERAINETÉ

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

DU TRAITÉ DE PARTENARIAT

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

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

4. Est établi un comité d'orientation et de surveillance des négociations relatives au traité de partenariat, formé de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement conformément à l'entente tripartite.
5. Le gouvernement doit favoriser l'établissement dans la région de l'Outaouais du siège des institutions créées par le traité de partenariat.

NOUVELLE CONSTITUTION

6. Un projet de nouvelle constitution sera élaboré par une commission constituante établie conformément aux prescriptions de l'Assemblée nationale. Cette commission, composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, sera formée d'une majorité de non-parlementaires et comprendra des Québécois d'origines et de milieux divers.

Les travaux de cette commission doivent être organisés de manière à favoriser la plus grande participation possible des citoyens dans toutes les régions du Québec, y compris, au besoin, par la création de sous-commissions régionales.

Le projet de la commission est déposé à l'Assemblée nationale qui en approuve la teneur définitive. Ce projet est ensuite soumis à la consultation populaire et devient, après son approbation, la loi fondamentale du Québec.

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

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

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

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

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

TERRITOIRE

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

CITOYENNETÉ

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

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

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

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

MONNAIE

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

TRAITÉS, ORGANISATIONS ET ALLIANCES INTERNATIONALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS FÉDÉRAUX

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

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

CONSTITUTION TRANSITOIRE

24. Le Parlement du Québec peut adopter le texte

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

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

AUTRES ACCORDS

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

ENTRÉE EN VIGUEUR

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

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

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

ANNEXE

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

UN PROJET COMMUN

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

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

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

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

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

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

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

LE MANDAT RÉFÉRENDAIRE

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

L'ACCESSION À LA SOUVERAINÉTÉ

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

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

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

LE TRAITÉ

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

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

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

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

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

En fonction de la dynamique des institutions communes et du rythme de leurs aspirations, rien n'empêchera les deux États membres de s'entendre dans tout

autre domaine d'intérêt commun, tel que :

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

LES INSTITUTIONS COMMUNES

1. Le Conseil

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

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

2. L'Assemblée parlementaire

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

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

3. Le Tribunal

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

LE COMITÉ

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

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

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

En foi de quoi, nous avons signé,

Jacques Parizeau, président du Parti Québécois ;

Lucien Bouchard, chef du Bloc Québécois ;

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

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

[Extraits- Notes omises]

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

Introduction

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

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?
2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?
3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? [...]

A. Question 1

L'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? [...]

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

88. Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement

fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment. [...]

90. La conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les mêmes principes constitutionnels que ceux qui ont donné naissance à l'obligation de négocier : le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la protection des minorités. Ces principes nous amènent à rejeter deux propositions extrêmes. La première consiste à dire que les autres provinces et le gouvernement fédéral auraient l'obligation légale de donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession. Cette proposition serait une conséquence soi-disant implicite du principe démocratique de la Constitution, ou reposerait sur le principe de l'autodétermination des peuples en droit international.
91. Nous ne pouvons accepter ce point de vue pour des raisons à la fois théoriques et pratiques. À notre avis, le Québec ne pourrait prétendre invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties les conditions d'une sécession : ce ne serait pas là une négociation. De même, il serait naïf de penser que l'objectif principal, la sécession, pourrait être distingué aisément des détails pratiques d'une sécession. Les écueils résident dans les détails. Comme nous l'avons souligné, on ne peut invoquer le principe de la démocratie pour écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du

Canada. Il n'y a pas de véritables négociations si le résultat recherché, la sécession, est conçu comme un droit absolu résultant d'une obligation constitutionnelle de lui donner effet. Un tel *a priori* viendrait en réalité anéantir l'obligation de négocier et la vider de son sens.

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

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

103. Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le

respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation. La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international. [...]

B. Question 2

L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? [...]

[1] La sécession en droit international

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

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

a) L'absence d'interdiction expresse

112. Le droit international ne prévoit pas de droit de sécession unilatérale, mais il n'en nie pas explicitement l'existence, quoique, dans une certaine mesure, une telle négation découle implicitement du caractère exceptionnel des circonstances qui sont requises pour autoriser une sécession fondée sur le droit d'un peuple à l'autodétermination, comme le droit de sécession découlant de la situation exceptionnelle d'un peuple opprimé ou colonisé, qui est examiné plus loin. Comme nous le verrons, le droit international attache une grande importance à l'intégrité territoriale des États Nations et, de manière générale, laisse le droit interne de l'État existant dont l'entité sécessionniste fait toujours partie décider de la création ou non d'un nouvel État [R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963), aux pp. 8 et 9]. Dans les cas, comme celui qui nous occupe, où la sécession unilatérale serait incompatible avec la constitution interne, le droit international acceptera vraisemblablement cette conclusion,

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

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

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

Article 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I La définition de « peuples »

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

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

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

125. Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un « peuple », à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2. De même, il n'est

pas nécessaire pour la Cour de déterminer si, à supposer qu'il existe un peuple Québécois au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la situation de la population autochtone au Québec. Comme le démontrera notre analyse de la portée du droit à l'autodétermination, quelle que soit la juste définition de peuple[s] à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale.

II La portée du droit à l'autodétermination

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

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

127. Le principe de l'autodétermination en droit

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

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

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

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

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

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

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

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

III Peuples opprimés ou colonisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

137. Les échecs persistants dans la recherche d'un accord sur la modification de la Constitution, dont il y a lieu de se préoccuper, n'équivalent pas à une négation du droit à l'autodétermination. En l'absence de modifications constitutionnelles, nous devons nous fonder sur les arrangements constitutionnels présentement en vigueur et nous ne pouvons conclure, dans les circonstances actuelles, que ces arrangements placent les Québécois dans la situation désavantageuse visée par la règle du droit international.

138. En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de « peuple » ou de « peuples », ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada.

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

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

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

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

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

143. Comme l’indique la réponse à la question 1, l’une des normes juridiques que les États peuvent invoquer pour décider de reconnaître ou non de nouveaux États est la légitimité du processus par lequel ceux-ci ont fait *de facto* sécession ou cherchent à le faire. Le processus de reconnaissance, auparavant considéré comme l’exercice d’un pouvoir souverain absolu, est maintenant assorti de normes juridiques. Voir, par exemple, la déclaration de la Communauté européenne sur les *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Bull. CE 12-1991, à la p. 127. Même si l’intérêt national de l’État qui accorde la reconnaissance et l’avantage politique qu’il y voit jouent manifestement un rôle important, les États étrangers peuvent également prendre en considération leur opinion quant à l’existence du droit à l’autodétermination de la population de l’État putatif, ainsi qu’une évaluation correspondante de la légalité de la sécession suivant le droit de l’État dont l’entité territoriale prétend avoir fait sécession. Comme nous l’avons indiqué dans notre réponse à la question 1, un nouvel État qui passe outre à ses obligations légitimes découlant de sa situation antérieure peut s’attendre à ce que le mépris de ces obligations lui nuise dans l’obtention de la reconnaissance internationale, à tout le moins quant au moment de la reconnaissance. Par contre, le respect par la province sécessionniste de ces obligations légitimes jouerait en faveur de sa reconnaissance internationale. L’idée selon laquelle ce qui n’est pas explicitement interdit est implicitement permis a peu de pertinence

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

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

C. Question 3

Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?

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

IV Sommaire des conclusions

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

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

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

151. Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à

l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité, n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

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

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

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

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

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

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

Les questions du renvoi reçoivent des réponses en conséquence.

Loi de clarification (Loi sur la clarté)

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

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

Préambule

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

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

que le gouvernement d'une province du Canada est en droit de consulter sa population par référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire ;

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

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

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

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

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

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

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

Examen de la question par les Communes

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

Prorogation du délai

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

Facteurs à considérer

3. Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes détermine si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant.

Absence d'expression claire de la volonté

4. Pour l'application du paragraphe [3], la question référendaire ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada dans les cas suivants :

- a) elle porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada ;
- b) elle offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada.

Avis à considérer

5. Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement propose la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Aucune négociation en cas d'ambiguïté de la question

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

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

1. Dans le cas où le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession de celle-ci du Canada, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, la Chambre des communes, sauf si elle a conclu conformément à l'article 1 que la question référendaire n'était pas claire, procède à un examen et, par résolution, détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

Facteurs à considérer

2. Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes prend en considération :
 - a) l'importance de la majorité des voix valablement exprimées en faveur de la proposition de sécession ;
 - b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum ;
 - c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents.

Avis à considérer

3. Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes tient compte de l'avis

de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Négociations seulement en cas de volonté claire

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

Modification constitutionnelle

3. [1] Il est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada et que, par conséquent, la sécession d'une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada.

Réserve

[2] Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le

gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances, notamment la répartition de l'actif et du passif, toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités.

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

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

CONSIDÉRANT que le peuple Québécois, majoritairement de langue française, possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux ;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres ;

CONSIDÉRANT l'entrée du Québec dans la fédération canadienne en 1867 ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

CHAPITRE I

DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

1. Le peuple Québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple Québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Le peuple Québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple Québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque le peuple Québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote.

CHAPITRE II

DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.

Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale ou lors de référendums tenus en vertu de la Loi sur la consultation populaire.

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

6. L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle.

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

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

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

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

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

8. Le français est la langue officielle du Québec.

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

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

CHAPITRE III

DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

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

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

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

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

CHAPITRE IV

DES NATIONS AUTOCHTONES DU QUÉBEC

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

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple Québécois à disposer lui-même de son avenir.
14. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur aux dates fixées par le gouvernement.

Henderson c. Procureur général du Québec

[Extraits- Notes omises]

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

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

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

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

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

ANALYSE

81. Je note à nouveau que les moyens soulevés par l'appelant dans le présent appel reflètent largement ses prétentions en tant qu'intervenant devant la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession*. Ses prétentions n'ont pas été retenues par la Cour suprême, soit qu'elles ont été rejetées, soit qu'elles relèvent du domaine politique plutôt que juridique, soit qu'il n'y a pas eu lieu d'y répondre pour des raisons d'ordre pragmatique. Les moyens que fait valoir l'appelant devant la Cour laissent croire qu'il n'est pas satisfait des réponses apportées par la Cour suprême du Canada et qu'il tente d'obtenir un second avis consultatif sur ces mêmes questions, et ce, sans que le contexte ait substantiellement changé depuis. Il y a donc lieu de s'attarder au *Renvoi sur la sécession* pour en faire la démonstration.

82. Dans le *Renvoi sur la sécession*, la Cour suprême prend soin de circonscrire le rôle consultatif limité qui lui est imparti afin de répondre aux questions posées relatives à la sécession possible du Québec. Elle qualifie d'abord sa tâche en précisant que le renvoi « allie des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et complexes à des questions politiques très délicates ». Elle s'interroge ensuite sur l'étendue de sa compétence au regard des questions posées et aborde les arguments soulevés à l'encontre du caractère justiciable de celles-ci. Elle rejette les arguments fondés sur le caractère théorique, conjectural, politique ou insuffisamment mûr des questions vu l'étendue particulière de sa compétence en matière de renvoi par opposition à une affaire contentieuse, tout en précisant que « la Cour ne doit pas, même dans le contexte d'un renvoi, examiner des questions auxquelles il serait inapproprié de répondre ».

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

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

84. La Cour suprême conclut donc qu'elle peut refuser, pour cause de « non-justiciabilité », de répondre à une question soumise dans les circonstances qui suivent :

- I en répondant à la question, la Cour outrepasserait ce qu'elle estime être le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement, ou
- II la Cour ne pourrait pas donner une réponse relevant de son champ d'expertise : l'interprétation du droit.

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

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

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

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

la sécession du Québec. [Soulignement ajouté]

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

La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment. [Soulignement ajouté]

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

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

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

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

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

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

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

[103] Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation. La légalité des actes des

parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international. [Soulignement ajouté]

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

[105] Il faut souligner que la question 1 ne demande pas comment la sécession pourrait être réalisée de façon constitutionnelle, mais vise uniquement une seule forme de sécession, la sécession unilatérale. Bien que la possibilité d'appliquer des procédures diverses pour réaliser la sécession ait été abordée dans les plaidoiries, chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade. Selon la règle de prudence requise en matière constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable. [Soulignement ajouté]

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

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

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

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

institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada. [Soulignement ajouté]

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

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

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

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

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

très différente selon le contexte dans lequel elles seraient invoquées.

102. Le procureur général du Canada convient que si ces dispositions sont lues comme ne s'appliquant qu'à la constitution interne du Québec, comme la juge l'a d'ailleurs elle-même conclu, elles sont valides au plan constitutionnel. Il n'appuie donc pas la demande de l'appelant visant à faire déclarer ces dispositions invalides et inconstitutionnelles, soutenant qu'il n'a pas à prendre une position sur l'issue de l'appel. Cela étant, le procureur général du Canada soutient néanmoins que la Cour devrait préciser la portée de la *Loi sur les prérogatives du Québec* et, par implication nécessaire, celle du jugement de première instance, en énonçant par déclaration judiciaire [1] qu'en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada ; et [2] que les articles 1 à 5 et 13 de la loi ne constituent pas et ne peuvent constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec ni d'une sécession unilatérale du Canada.
103. Il n'y a pas lieu de prononcer de telles déclarations judiciaires dans le cadre du présent appel.
104. Que le Québec soit une province canadienne est un fait juridique incontestable et une déclaration judiciaire à cet effet ne servirait aucune fin juridique précise. Vu son inutilité juridique, elle pourrait plutôt mener à des incertitudes quant à sa raison d'être et quant à sa portée juridique. Elle aurait aussi presque certainement pour effet d'exacerber les lourdes tensions portant sur le statut du Québec au sein de la Confédération canadienne, y compris le statut de « société distincte » ou de « nation distincte » avancée par le gouvernement du Québec et plusieurs autres intervenants politiques et entérinée en 2006 par résolution du Parlement canadien, de

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

105. En ce qui concerne « l'État du Québec », il s'agit d'une expression politique que certains qualifieraient de pompeuse. Elle peut certes en agacer plusieurs, mais elle n'a aucun effet juridique. Tous comprennent d'ailleurs qu'il s'agit du gouvernement de la province du Québec et de son appareil bureaucratique au sein de la Confédération canadienne et non pas d'un état indépendant. Bien qu'on puisse désigner un parc provincial comme « parc national », outre la confusion que cela peut engendrer au sein du public quant au gouvernement responsable de sa gestion, cela n'entraîne aucune conséquence juridique véritable. Faut-il que la Cour le précise par déclaration judiciaire formelle ? Je ne crois pas.
106. Quant à la déclaration recherchée rattachée aux articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, elle vise à contrer une déclaration

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

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

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

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

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

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

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

Québec, le prononcé de l'avis de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession* et l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la clarification*.

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

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

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

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

115. Il ne faudrait pas que ces paramètres établis par la juge pour tirer ses conclusions – qui résultent manifestement d'une stratégie argumentative du procureur général du Québec dans ce dossier – fassent écran à un réexamen judiciaire de la question dans un contexte où les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec* seraient

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

116. Pour les motifs déjà exprimés, il n'est pas opportun dans le cadre du présent appel de prononcer les déclarations judiciaires suggérées par le procureur général du Canada, d'autant plus que la Cour suprême du Canada s'est déjà prononcée à ces égards : la sécession du Québec ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes constitutionnels. Cela étant, il n'était pas nécessaire non plus pour la juge de se prononcer comme elle l'a fait au paragraphe [603], ouvrant ainsi la porte aux reproches formulés par le procureur général du Canada quant à l'emploi potentiel des dispositions de la loi pour des fins non prévues aux motifs du jugement.
117. Il ne s'agit pas de déclarer invalides les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec*. Par contre, on ne peut envisager toutes les circonstances dans lesquelles cette loi pourrait être invoquée et il est possible que, dans certains contextes, ses dispositions puissent s'avérer inapplicables ou inopérantes sur le plan du droit interne canadien. Il n'appartient pas à la Cour de spéculer sur ces contextes ni même de déterminer s'il y aurait effectivement une question justiciable dans un tel cas. En

l'occurrence, le devoir de réserve judiciaire doit nous inciter à limiter la conclusion du litige au rejet du recours judiciaire entrepris par l'appelant, sans plus. Ainsi, la *Loi sur les prérogatives du Québec* demeure en vigueur et opérante sans pour autant qu'on puisse alléguer la doctrine du précédent judiciaire si ses dispositions sont un jour invoquées dans des contextes autres que ceux envisagés par la juge de première instance.

CONCLUSION

118. Pour ces motifs, je propose à la Cour de confirmer le paragraphe [602] du dispositif du jugement de première instance et ainsi, confirmer le rejet du recours en jugement déclaratoire de l'appelant.
119. Par contre, il y a lieu de rayer le paragraphe [603] du dispositif du jugement de première instance qui porte, « par souci de précision », sur une déclaration formelle de validité des articles concernés. [...]
120. Compte tenu de la nature du litige, la juge de première instance n'a pas cru bon d'ordonner le paiement des frais de justice. Je propose de faire de même en appel.

NOTAS SOBRE EL AUTOR



Daniel Turp es profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montreal. Así mismo, es profesor asociado y director de tesis doctorales. Impartió cursos de derecho internacional público, derecho internacional y constitucional de los derechos fundamentales y derecho constitucional avanzado. Ha sido profesor invitado de varias universidades de Quebec, Canadá y Europa así como del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Daniel Turp se graduó en la Universidad de Montreal y en la Universidad de Cambridge y es titular de un doctorado de Estado de la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias sociales de París (Paris II) [*summa cum laude*]. Es el primer quebequés que obtuvo el prestigioso diploma de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, de la que también fue Director de Estudios y Profesor invitado.

Es presidente del Instituto de Investigación sobre la Autodeterminación de los Pueblos y las Independencias Nacionales. Es presidente de la Asociación quebequesa de derecho constitucional, del Consejo de administración de la Sociedad quebequesa de derecho internacional y del Consejo de orientación de la Red francófona de derecho internacional. Así mismo es miembro del Consejo asesor científico de la Fundación Coppieters de la Alianza Libre Europea.

Fue diputado del Bloc Québécois en la Cámara de los Comunes de Canadá de 1997 a 2000 y del Parti Québécois en la Asamblea Nacional de Quebec de 2003 a 2008. Fue fundador y primer Secretario General de Intelectuales por la Soberanía (IPSO) y es miembro fundador del Comité por la República de Quebec [COREQ].

"This project/event received financial support from the European Parliament. The contents of the project/event are the sole responsibility of the author, and the European Parliament cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein."





European
Free
Alliance