



IRAI

SAVOIR,
ÉDUCATION
ET DIALOGUE



RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE

LES PROCESSUS CONSTITUANTS
ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES :
PERSPECTIVES INTERNATIONALES,
COMPARÉES ET QUÉBÉCOISES

IRAI

Daniel Turp

Professeur, Université de Montreal

Matt Qvortrup

Professeur, Université Coventry

Marc Sanjaume-Calvet

Chercheur, Institut d'Estudis de
l'Autogovern

Danic Parenteau

Professeur, Collège militaire royal
de Saint-Jean

Anthony Beauséjour

Avocat et agent de recherche,
Université McGill et Université
de Montréal

N° 01 • Étude - Résumé
OCTOBRE 2017

www.iraï.quebec

LES MÉCANISMES D'ACCESSION À L'INDÉPENDANCE ET LES INITIATIVES D'ÉLABORATION D'UNE CONSTITUTION

Daniel Turp

Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal

À quels mécanismes les peuples ont-ils eu généralement recours pour accéder à l'indépendance? Existe-t-il des cas où des peuples souhaitant devenir des États souverains ont cherché à intégrer un processus constituant à leur démarche? C'est à ces deux questions que l'étude réalisée par Daniel Turp s'attache à répondre.

Dans la première partie, l'auteur identifie et décrit les mécanismes utilisés par les peuples dans le cadre de démarches indépendantistes ayant mené à la souveraineté. L'éventail de mécanismes utilisés à cette fin comprend le référendum, l'élection et l'accord. C'est le référendum portant directement sur le statut d'État qui a été le plus souvent privilégié, comme ce fut le cas notamment en Bosnie-Herzégovine, en Érythrée, au Monténégro et en Arménie. De son côté, l'élection a été retenue comme mécanisme d'accession à l'indépendance dans sept anciennes républiques de l'URSS, alors que l'accord est une pratique plus rare qui a conduit à l'indépendance de Singapour en 1965 et de la Slovaquie en 1993. L'examen des grandes tendances qui ont marqué les démarches indépendantistes révèle donc que rares sont les cas où le peuple n'a pas été associé ou appelé à donner son consentement. Ce parcours montre aussi qu'aucune constante ne semble se dégager dans le choix des moyens de concrétiser formellement (par déclaration de souveraineté et/ou par proclamations d'indépendance) la volonté du peuple de se doter d'un statut d'État souverain.

Dans la deuxième partie de son étude, le professeur Turp s'intéresse aux processus constituants qui ont accompagné ces démarches vers l'indépendance et qui ont donné lieu à l'élaboration de constitutions pour les futurs États indépendants. Son analyse révèle que la plupart des peuples désirant accéder à l'indépendance n'ont pas jugé essentiel d'intégrer un processus constituant à leur démarche. En outre, lorsque cette perspective a été adoptée, l'assemblée constituante n'a été retenue qu'à quelques occasions. Dans la plupart des cas, l'élaboration de la constitution du nouvel État indépendant s'est faite sous la direction des Parlements (comme en Islande) ou des gouvernements (comme au Soudan du Sud). Cette responsabilité a été confiée à un organe constituant distinct dans une minorité de cas (États-Unis d'Amérique, Samoa, Malte et Nioué). Mais, comme le note l'auteur, il y a des différences notables en ce qui concerne la composition, le mode de désignation et la durée des mandats des organes constituants. Les données recueillies indiquent aussi que les processus constituants qui ont accompagné les démarches indépendantistes ne débouchent pas nécessairement sur une approbation de la première loi fondamentale du nouvel État par référendum. Parmi tous les cas recensés, seulement quatre référendums constitutionnels ont été répertoriés.

En conclusion, l'auteur s'interroge sur les raisons pour lesquelles aussi peu de peuples ont fait le choix d'emprunter parallèlement une voie constitutionnelle dans le cadre d'une démarche indépendantiste. Il rappelle, enfin, que lorsqu'un peuple envisage de se constituer en État indépendant et souverain, il doit se demander si la démocratie du XXI^e siècle exige qu'il le fasse à travers la constitution, un instrument que l'on aime bien qualifier de loi fondamentale et suprême.

« L'ÉLABORATION DES CONSTITUTIONS: SURVOL PRATIQUE ET CONSIDÉRATIONS SUR LE RÔLE DES EXPERTS »

Matt Qvortrup

Professeur, Département de Science Politique, Université de Coventry

Pour toutes sociétés engagées dans une démarche constituante, le choix du processus d'élaboration de la constitution revêt une importance considérable. Pour être considéré comme « optimal » en termes de justice et de réalisme, quelles sont les conditions que doit respecter ce processus dans les sociétés démocratiques contemporaines? Quelle formule faut-il privilégier pour que le processus constituant conduise à l'établissement d'un large consensus entre les intérêts divergents qui traversent la société? C'est à ces questions que cherche à répondre Matt Qvortrup dans une étude qui porte sur les différents enjeux que soulève de la démarche constituante.

À qui confier le soin de rédiger la constitution? Cette responsabilité peut incomber à la législature ordinaire ou à un corps spécialement constitué, tel une assemblée constituante, à cette fin. Pour l'auteur, la deuxième option se révèle plus prometteuse que la première. Contrairement au pouvoir législatif ou exécutif, un tel corps tend à se montrer plus désintéressé et à adopter des vues plus larges. Mieux à même de limiter le déploiement des intérêts partisans, il est plus susceptible de donner forme à une proposition réfléchie et consensuelle. Selon l'auteur, si la participation de la population en amont permet d'assurer la légitimité du processus constituant, il n'en demeure pas moins nécessaire de l'encadrer pour assurer la cohérence du document constitutionnel. Pour ce faire, c'est vers l'assemblée constituante qu'il convient de se tourner. À la différence d'une assemblée parlementaire ou d'un forum citoyen, ce mécanisme assure que les enjeux constitutionnels soient au cœur des discussions, tout en fournissant au processus constituant un haut niveau de légitimité.

Comment déterminer la composition de l'assemblée constituante? À nouveau, c'est la légitimité que la population reconnaît au processus d'élaboration de la constitution qui est le principal critère d'évaluation. Pour augmenter les chances que la population s'identifie avec les résultats des travaux accomplis par l'assemblée constituante, le professeur Qvortrup estime que l'élection des délégué(e)s doit être réalisée au moyen d'une procédure démocratique, en favorisant de préférence un mode de scrutin proportionnel. Dans le cadre de l'élaboration d'une constitution, il peut être utile de s'adjoindre les services d'experts. Toutefois, l'auteur rappelle que pour éviter que la population se sente exclue et dépossédée de son emprise sur le processus constituant, il importe que les expert(e)s s'en tiennent à un rôle consultatif.

Est-il nécessaire que le document constitutionnel soit approuvé par référendum? Comme le montre l'histoire constitutionnelle, le référendum est loin de constituer la norme. Mais, selon Matt Qvortrup, ce mécanisme présente des avantages considérables. En particulier, il soutient que les membres d'une assemblée constituante rechercheront davantage le consensus si l'adoption du document dépend à terme de l'assentiment des électeurs et électrices exprimé dans le cadre d'un référendum. Ce faisant, la légitimité de la constitution sera également renforcée de même que ses chances de résister à l'usure du temps.

En somme, pour être optimal, le processus d'élaboration de la constitution dans les sociétés démocratiques requiert l'appui de la population. La meilleure façon de recueillir cet appui passe ainsi par une assemblée constituante suivie d'un référendum.

«AUTODÉTERMINATION ET PROCESSUS CONSTITUANT EN CATALOGNE »

Marc Sanjaume-Calvet

Chercheur, Institut d'Estudis de l'Autogovern

Quelle place la réflexion sur le processus constituant occupe-t-elle dans la démarche d'accession à l'indépendance qui a cours en Catalogne? Pour l'auteur de cette étude, les démarches entreprises visant à redéfinir son cadre politique doivent être comprises comme un processus constituant encore inachevé. Ce processus revêt différentes significations que Marc Sanjaume-Calvet s'attache à mettre en lumière à partir de l'examen des événements et des débats qui ont marqué la vie politique catalane au cours des dernières années.

Pour comprendre la spécificité du processus constituant catalan, il convient dans un premier temps de restituer son point de départ. C'est la réforme avortée du Statut d'autonomie, dont les péripéties débutent en 2006, qui constitue l'amorce de ce processus. Dans une sentence rendue en juillet 2010, le Tribunal constitutionnel espagnol déclare inconstitutionnelles (de façon explicite ou par voie d'interprétation) la plupart des dispositions du nouveau statut visant à accroître l'autonomie de la Catalogne. Cette sentence est l'élément déclencheur d'un mouvement de rupture avec les pratiques et les aspirations qui ont caractérisé les chapitres précédents de l'histoire de la Catalogne. Pour l'auteur, les différentes réponses politiques formulées en réaction à cette intervention judiciaire constituent les principaux axes du processus constituant dont il entend rendre compte.

La première signification du processus constituant est à comprendre au sens large de la recherche d'une plus grande liberté pour la Catalogne. Cette aspiration se traduit par une demande explicite d'exercer le droit à l'autodétermination par la voie d'un référendum et de se constituer comme un État indépendant. Pour l'auteur, cette dimension du processus constituant a ceci de particulier qu'elle est définie, d'une part, par la dichotomie existant entre la légitimité issue du Parlement et le cadre constitutionnel et, d'autre part, par le rôle clé que joue la société civile dans la formulation de revendications (et notamment le droit de décider). Ces développements sont à l'origine de transformations majeures dans le système des partis, et en particulier de la rupture du parti historique Convergence démocratique de Catalogne avec sa stratégie autonomiste. Au sens strict, le processus constituant revêt deux autres significations que la suite de l'étude met en relief. D'une part, ce processus désigne l'ensemble des actions qui visent à doter ce nouvel État de structures propres. Cette phase de préparation unilatérale, qui vise à définir un modèle de pays, regroupe aussi bien les démarches entreprises par le gouvernement catalan que les initiatives prises par la société civile. D'autre part, le processus constituant désigne l'ensemble des efforts déployés en vue de préparer une nouvelle constitution catalane. L'auteur retrace ainsi l'évolution récente des discussions et des propositions, émanant aussi bien du gouvernement, du Parlement que de la société civile, qui ont marqué cette phase encore ouverte du processus constituant catalan.

Marc Sanjaume-Calvet décèle au cœur de l'histoire politique récente de la Catalogne une volonté politique qui cherche à parvenir à un moment constitutionnel capable de rompre avec la politique de la Catalogne en tant que communauté autonome espagnole et de définir un nouvel ordre politique et constitutionnel. Après avoir restitué les contours d'un processus constituant qui entend affirmer le droit de décider, l'auteur conclut en examinant les principaux obstacles qui s'y opposent.

« LE POUVOIR CONSTITUANT AU CANADA ET AU QUÉBEC »

Danic Parenteau

Professeur, Département de sciences politiques et économiques, Collège militaire royal de Saint-Jean

Ces dernières années, la pertinence de l'assemblée constituante dans le processus devant conduire le Québec à l'indépendance nationale a été reconnue par un nombre croissants de protagonistes du mouvement indépendantiste. Mais, selon le professeur Parenteau, force est de reconnaître que la question du pouvoir constituant, qui est au cœur de cette démarche, n'a pas été problématisée au Québec. En conséquence, ceux et celles qui militent en faveur d'une démarche constituante pour doter le Québec de sa propre constitution n'auraient pas pleinement conscience de la nature et des implications de leur projet. C'est à la mise en lumière de ce point aveugle du projet d'assemblée constituante que cette étude s'emploie.

La première partie de l'étude est consacrée à la définition du concept de pouvoir constituant. Parce qu'il a en vue l'élaboration de la constitution, le pouvoir constituant possède un caractère fondamental qui est appelé à s'exercer de façon exceptionnelle. À ce titre, il se distingue des autres pouvoirs de l'État (« pouvoirs constitués »). De plus, le pouvoir constituant est une prérogative du souverain. Mais, comme le rappelle Danic Parenteau, la manière de concevoir et d'exercer le pouvoir constituant varie en fonction du type de souveraineté qui fonde le régime politique. Dans les républiques, où la souveraineté émane du peuple, la constitution (dite conventionnelle) prévoit généralement un mécanisme de révision constitutionnelle bien défini. Aussi l'adoption d'une constitution se fait-elle le plus souvent au moyen d'une assemblée constituante. Dans les monarchies de type britannique, où le Parlement est le siège de la souveraineté, la constitution (dite organique) ne reconnaît pas clairement la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ordinaire. Souverain, c'est le Parlement qui exerce ces différents pouvoirs (constitués et constituant), rendant ainsi difficilement concevable l'idée de céder une partie du pouvoir constituant à un organe indépendant.

La deuxième partie de l'étude est consacrée à l'examen de l'exercice du pouvoir constituant dans le régime politique canadien depuis la naissance de la fédération canadienne en 1867 jusqu'au *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998. Selon le professeur Parenteau, la reconnaissance d'un pouvoir constituant dans le régime parlementaire de type britannique qui prévaut encore aujourd'hui au Canada ne va pas de soi. Certes, en raison de la structure fédérale de l'État canadien, les pouvoirs sont partagés entre plusieurs assemblées parlementaires. Mais, en dépit de cette différence, le régime canadien reproduit l'essentiel des principes fondamentaux du modèle britannique. Ainsi, l'idée même de confier à une assemblée indépendante du Parlement le soin de rédiger ou d'amender la constitution apparaît difficilement conciliable avec le principe de souveraineté parlementaire qui est au cœur de ce régime.

Ce principe semble également incontesté au Québec, où la mainmise de l'Assemblée nationale (ou du gouvernement du Québec) sur le pouvoir constituant n'a jamais véritablement fait l'objet de débat. C'est ce qui ressort de l'examen, dans la troisième partie de l'étude, des principales propositions formulées depuis les années 1960 par les partis politiques et les groupes citoyens qui appuient une démarche constituante pour le Québec. Même chez plusieurs indépendantistes qui contestent la légitimité du régime politique canadien, le principe de la souveraineté parlementaire n'est pas remis en cause. Dans la perspective d'une assemblée constituante, ce paradoxe est lourd de conséquences que l'auteur s'attache à explorer dans la conclusion de son étude.

« COURONNER LA DÉMARCHE CONSTITUANTE PAR UN RÉFÉRENDUM SUR L'INDÉPENDANCE ET LA CONSTITUTION DU QUÉBEC : L'ARCHITECTURE D'UNE QUESTION CLAIRE »

Anthony Beauséjour

Avocat et agent de recherche, Université McGill et Université de Montréal

Au Québec, le projet d'organiser un référendum qui permettrait, à la fois, d'opter pour l'indépendance et d'approuver une Constitution du Québec (élaborée par une assemblée constituante) recueille un appui grandissant. Mais une telle procédure se heurte à un défi juridique colossal qui concerne l'architecture de la question référendaire. Quelles sont les exigences que doit respecter cette dernière pour qu'elle soit claire et recevable en regard du droit positif? C'est à l'analyse de cet enjeu que s'emploie Anthony Beauséjour dans son étude. En plus d'offrir une interprétation des sources juridiques pertinentes, il propose d'évaluer à cette aune la validité de différentes questions référendaires susceptibles de figurer sur le bulletin de vote référendaire.

Au Canada, la formulation d'une question référendaire de ce type n'est pas laissée au hasard ; elle serait soumise à des exigences spécifiques formulées dans le cadre de deux textes juridiques, le *Renvoi relatif à la sécession du Québec (Renvoi)* formulé en 1998 et la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec (Loi sur la clarté)* adoptée en 2000. Dans la première partie de son étude, l'auteur Beauséjour examine en profondeur les exigences auxquelles réfèrent ces deux textes, conjointement à une analyse de la doctrine québécoise et internationale relative à ces deux sources juridiques. Le Renvoi exige que la question référendaire soit claire, dénuée d'ambiguïté, intelligible et qu'elle limite au maximum les interprétations possibles des termes employés. Plus restrictive, la Loi sur la clarté précise que la volonté populaire doit pouvoir s'exprimer clairement en réponse à la question, dont le cœur doit porter, entre autres possibilités, sur le rejet de l'ordre constitutionnel existant, le fait de ne plus faire partie du Canada ou encore sur l'indépendance ou la sécession du Québec.

Cette analyse conduit l'auteur à proposer et à évaluer la validité de trois structures de questions référendaires portant à la fois sur l'indépendance et sur la Constitution du Québec : (i) deux questions distinctes, l'une sur l'indépendance du Québec et l'autre sur sa Constitution ; (ii) une question unique englobant les enjeux de l'indépendance et de la Constitution du Québec ; (iii) une question unique offrant l'alternative entre la Constitution du Québec indépendant et la Constitution du Canada. Selon Anthony Beauséjour, les prescriptions juridiques seraient respectées, en principe, par les deux premières. En pratique, l'auteur estime cependant que la première structure devrait être privilégiée, parce qu'elle est moins susceptible d'engendrer des désaccords politiques dans l'évaluation de sa recevabilité. À la lumière de l'analyse des enseignements du *Renvoi* et des obligations auxquelles appelle la *Loi sur la clarté*, le choix le plus judicieux consisterait en conséquence à adopter une structure référendaire soumettant côte à côte les enjeux de l'indépendance et de la Constitution du Québec – par exemple : « Acceptez-vous que le Québec devienne un pays indépendant? Si le Québec devient un pays indépendant, approuvez-vous la constitution

du Québec proposée par l'assemblée constituante du Québec? ». Pour que la question référendaire soit recevable en regard du *Renvoi* et de la *Loi sur la clarté*, le libellé ne pourrait, selon l'auteur, emprunter la troisième structure.

Anthony Beauséjour conclut son étude en rappelant qu'une question référendaire claire résultera donc non seulement d'une rédaction bien ciselée, mais aussi d'un travail de terrain visant à construire le contexte social qui permettra à la population de comprendre l'objet du référendum, en conjonction avec le texte de la question référendaire retenue.

À PROPOS

DE L'ÉTUDE

L'auteur du présent résumé est Jérémie Duhamel, docteur en philosophie politique de l'EHESS. Geneviève Baril et Frida Osorio Gonsen ont assumé respectivement la supervision et la coordination de la publication de ce résumé. La correction d'épreuves a été assumée par Frida Osorio Gonsen. Nestor Stratégie a coordonné et réalisé la mise en pages et le graphisme.

Daniel Turp est diplômé de l'Université de Sherbrooke, de l'Université de Montréal et de l'Université de Cambridge, et est titulaire d'un doctorat d'État de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris II) (summa cum laude). Il est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Depuis 1982, il y enseigne le droit international public, le droit international et constitutionnel des droits fondamentaux et le droit constitutionnel avancé. Il est également professeur invité dans plusieurs universités québécoises, canadiennes et européennes, ainsi qu'à l'Institut international des Droits de l'Homme de Strasbourg. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles en droit international et en droit constitutionnel.

Matt Qvortrup est professeur de sciences politiques appliquées et de relations internationales à l'Université Coventry. Expert en ingénierie constitutionnelle comparée et en politique européenne, il est l'auteur du livre «Angela Merkel: Europe's Most Influential Leader ». Le professeur Qvortrup a obtenu son doctorat en sciences politiques du Brasenose College de l'Université d'Oxford en 2000. Également avocat, il est titulaire d'un diplôme du College of Law, de Londres.

Marc Sanjaume-Calvet est politologue. Il est actuellement chercheur et conseiller en politique comparée à l'Institut d'Estudis de l'Autogovern (Barcelona). Il possède un doctorat de l'Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Sa thèse s'intitule « Moral and political legitimacy of secession : a theoretical and comparative analysis ». Il a été chercheur postdoctoral au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) à l'UQAM. Il a aussi été chercheur invité à l'Université d'Édimbourg et à l'Université Laval.

Danic Parenteau est professeur au Collège militaire royal de Saint-Jean. Il est détenteur d'un doctorat en philosophie de l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Parmi ses dernières publications, on trouve Précis républicain à l'usage des Québécois (Fides, 2014) et L'indépendance par la République. De la souveraineté du peuple à celle de l'État (Fides, 2015). Intellectuel engagé, il a été membre de la Commission nationale des États généraux sur la souveraineté (2012 à 2014) et signe régulièrement des textes dans les revues L'Action nationale et Argument. Dans le prolongement de ses travaux sur le républicanisme, il prépare actuellement un essai portant sur la question de la souveraineté populaire.

Anthony Beauséjour est avocat en pratique privée et journaliste au sein de la Société Radio-Canada. Il est également adjoint d'enseignement aux universités McGill et de Montréal. Détenteur d'une maîtrise en droit international de l'Université de Montréal, son mémoire proposait une analyse critique du Renvoi relatif à la sécession du Québec à la lumière des référendums écossais et catalan de 2014. Il a obtenu diverses bourses durant son parcours académique, dont une bourse du Centre de recherche en droit public et une autre du Fonds Louise Arbour. Il poursuit présentement des études supérieures à l'Université de Cambridge, au Royaume-Uni.

Fondé au printemps 2016, l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) est un organisme non partisan et à but non lucratif. Sa mission consiste à réaliser, diffuser et rendre accessibles des recherches sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales afin de contribuer à l'avancement des connaissances scientifiques, d'éduquer le grand public et de favoriser un dialogue citoyen à la fois serein, ouvert et constructif.

Founded in the spring of 2016, the Research Institute on Self-Determination of Peoples and National Independence (IRAI) is a non-partisan, non-profit organization. Its mission is to carry out, disseminate and make available research on the self-determination of peoples and national independence, with the aim of contributing to the scientific knowledge of this field, to educate the general public and to stimulate a peaceful, open and constructive citizen dialogue.

À PROPOS IRAI



Institut de recherche sur l'autodétermination
des peuples et les indépendances nationales

6750, avenue de l'Esplanade, bureau 100,
Montréal (Québec) H2V 4M1