

Clause de sécession constitutionnelle

Cadres légaux existants (Canada, Éthiopie, ex-URSS), conditions de légitimité.

Le vide juridique tue les indépendances. Pas les armées, pas les sanctions économiques : le vide juridique. Quand un État en transition ne peut pas démontrer que ses actes reposent sur une base légale défendable, chaque décision devient contestable devant les tribunaux, chaque fonctionnaire qui applique une nouvelle directive s'expose personnellement, chaque entreprise qui redirige ses remises fiscales risque des poursuites. C'est dans ce vide que les opposants à l'indépendance trouvent leurs munitions les plus efficaces, non pas en contestant la volonté populaire, mais en paralysant l'appareil d'État par des procédures judiciaires. Une clause de sécession inscrite dans une loi-cadre adoptée par l'Assemblée nationale avant le référendum est le mécanisme qui ferme ce vide avant qu'il ne s'ouvre. Elle définit qui décide, selon quelle procédure, avec quel seuil, et avec quelles obligations réciproques. Trois expériences constitutionnelles du XXe siècle permettent de mesurer ce que cette clause change, et ce qu'il en coûte de ne pas l'avoir.



Le cas canadien illustre le piège du silence constitutionnel. La Constitution de 1867 et celle de 1982 ne contiennent aucune clause de sécession. En 1998, la Cour suprême a dû en construire une par voie judiciaire dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec : une majorité claire exprimée sur une question claire crée une obligation constitutionnelle pour Ottawa de négocier de bonne foi, fondée sur quatre principes non écrits, soit le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités. Le problème immédiat : la définition de « majorité claire » et de « question claire » est laissée au Parlement fédéral. La Loi sur la clarté de 2000 attribue à la Chambre des communes le pouvoir de juger, après un référendum, si ces critères sont remplis, sans fixer de seuil numérique. L'Assemblée nationale a répondu avec la Loi 99, affirmant que « *le peuple québécois a le droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec* » -- Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois, Article 2 (2000), et que 50 % + 1 des votes valides constitue une majorité suffisante. Ces deux textes contradictoires coexistent depuis 25 ans sans qu'aucun tribunal n'ait tranché. Le rapport de force politique remplace le droit là où une clause préalable aurait créé de la certitude.

L'article 39 de la Constitution éthiopienne de 1995 a été rédigé dans un contexte autrement plus explosif : un pays de 80 millions d'habitants divisé en plus de 80 groupes ethnolinguistiques distincts, sortant d'une guerre civile dévastatrice. Il stipule que « *chaque Nation, Nationalité et Peuple d'Éthiopie a le droit inconditionnel à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession* » -- Constitution de la République démocratique fédérale d'Éthiopie, Article 39 (1995). La procédure comporte trois étapes séquencées : adoption de la demande par les deux tiers de l'assemblée législative de la région concernée ; organisation d'un référendum par le gouvernement fédéral dans un délai maximal de trois ans ; puis, si le référendum confirme la séparation, deux ans de négociations obligatoires pour régler le partage des actifs et des dettes. Ce calendrier contraint transforme une rupture potentielle en processus administrable. Résultat : depuis 1995, dans un pays où la fragmentation ethnique aurait pu produire des dizaines de demandes de sécession, aucune des onze régions n'a enclenché la procédure. Une clause crédible et procéduralement contraignante désamorce les tensions en rendant la sortie possible mais coûteuse en temps et en effort. Les groupes qui savent qu'ils peuvent partir légalement ressentent moins l'urgence de le faire par la force.

Le cas soviétique démontre l'effet inverse. L'article 72 de la Constitution de 1977 garantissait à chaque République « *le droit de se séparer librement de l'URSS* » -- Constitution de l'URSS, Article 72 (1977). Ce droit était théoriquement absolu et pratiquement inexistant sous Staline et Brejnev. En mars 1990, face à la montée des mouvements indépendantistes, Gorbatchev fit adopter une loi destinée à rendre ce droit opérationnel. La loi du 3 avril 1990 exigeait les deux tiers des voix de l'ensemble de la population de la République concernée, non des seuls votants, mais de la population totale inscrite au recensement, suivis d'une période de transition de cinq ans pendant laquelle la République restait soumise aux lois soviétiques. Dans une République comme la Lettonie, où les Russes représentaient environ 34 % de la population selon les statistiques soviétiques de 1989 et l'ensemble des russophones environ 42 %, atteindre les deux tiers de la population totale était mathématiquement quasi impossible. La loi était par ailleurs déjà dépassée au moment de son adoption : la Lituanie avait déclaré son indépendance le 11 mars 1990, trois semaines avant sa promulgation. L'Estonie et la Lettonie suivirent en mai. Ces trois pays ignorèrent l'article 72 et la loi de sortie, invoquant l'illégalité de l'occupation soviétique de 1940 pour déclarer la restauration de leur souveraineté. En août 1991, douze républiques déclarèrent leur indépendance par accumulation de faits accomplis en quelques semaines. L'URSS fut dissoute le 25 décembre 1991. Un mécanisme conçu pour être infranchissable pousse les acteurs vers la rupture unilatérale. La crédibilité du processus conditionne son utilisation.

L'effectivité du contrôle : du texte à l'action

La souveraineté se démontre par les actes, pas par les déclarations. Le lendemain d'un référendum gagnant, la question qui détermine la crédibilité du nouvel État n'est ni diplomatique ni militaire : elle est comptable. Les hôpitaux fonctionnent-ils ? Les enseignants sont-ils payés ? Les autoroutes sont-elles déneigées ? Si oui, l'indépendance existe en fait, quelle que soit sa reconnaissance formelle par Ottawa.

La transition ressemble à un changement de propriétaire dans une entreprise en exploitation. Quand une entreprise change de mains, l'électricité reste allumée, les salaires tombent à date, les fournisseurs sont payés. Tout cela repose sur un acte de cession, un document juridique qui définit qui doit quoi à qui pendant et après la transition. Sans cet acte, chaque paiement, chaque contrat, chaque engagement devient litigieux. L'indépendance sans loi-cadre préparatoire produit ce résultat : tout le monde conteste tout, les opérations ralentissent, et les dommages sont réels pour les citoyens ordinaires.

La loi-cadre adoptée avant le référendum joue ce rôle d'acte de cession. Elle autorise explicitement Revenu Québec à percevoir l'impôt au nom du nouvel État dès la proclamation du résultat. Elle accorde une immunité juridique aux fonctionnaires qui appliquent les nouvelles directives québécoises, ce qui signifie concrètement qu'un inspecteur de la santé, un percepteur fiscal ou un agent de la sécurité routière ne peut pas être poursuivi personnellement pour avoir obéi à la loi québécoise plutôt qu'à la loi fédérale. Elle reconnaît le dollar canadien comme unité de compte transitoire. Elle déclare la continuité des traités commerciaux. Elle fixe l'engagement sur la dette.

Les objections réelles et leurs réponses

Quatre objections sérieuses méritent une réponse directe.

Ottawa peut simplement ignorer la loi-cadre québécoise. C'est exact en droit fédéral : une loi adoptée par l'Assemblée nationale n'a aucune autorité sur le gouvernement fédéral canadien. Mais ce n'est pas le rôle de la loi-cadre que de contraindre Ottawa. Son rôle est de protéger les agents publics québécois devant les tribunaux québécois, et de fournir un cadre légal reconnaissable par les partenaires internationaux et les marchés. La reconnaissance internationale ne passe pas par Ottawa ; elle passe par des États souverains qui évaluent si le Québec respecte les normes démocratiques et juridiques attendues. Une loi-cadre solide répond à cette évaluation.

50 % + 1 est une majorité trop mince pour un changement aussi fondamental. L'argument semble intuitif mais ne résiste pas à l'examen. Aucune démocratie n'exige une majorité qualifiée pour élire un gouvernement qui engage le pays pour quatre ans sur des questions majeures, qu'il s'agisse du budget, des traités ou des réformes constitutionnelles internes. La Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe spécialisé en droit constitutionnel, a observé dans plusieurs avis que les seuils de 60 % ou 66 % imposés à des référendums d'autodétermination constituent dans certains cas une forme d'obstruction déguisée. La vraie protection contre l'instabilité n'est pas un seuil élevé : c'est la préparation institutionnelle qui fait que le résultat, quel qu'il soit, est immédiatement applicable et crédible.

Le dollar canadien comme monnaie transitoire donne à la Banque du Canada un levier de pression considérable. C'est vrai. La Banque du Canada contrôlerait l'émission monétaire, les taux d'intérêt et la liquidité sans que le Québec ait voix au chapitre. Ce levier est réel. Cependant, l'alternative, soit créer une monnaie québécoise immédiatement, exposerait le nouvel État à une spéculation monétaire massive dans les premières semaines, un risque que même des économistes favorables à l'indépendance jugent supérieur à la dépendance transitoire envers la Banque du Canada. Le modèle du Monténégro est instructif : ce pays utilisait le deutschemark dès 1999, puis l'euro dès 2002, de façon unilatérale et sans accord avec la Banque centrale européenne, préservant ainsi la stabilité de ses transactions courantes pendant sa longue période de transition vers l'indépendance obtenue en 2006. La dépendance transitoire est un coût calculé, pas une faiblesse structurelle permanente.

Les marchés financiers pourraient refuser de financer le Québec indépendant malgré l'engagement sur la dette. Le risque existe. Les agences de notation, des organismes privés comme Moody's, S&P et Fitch qui évaluent la capacité d'un État à rembourser ses dettes et fixent ainsi le taux auquel il peut emprunter, ont abaissé la cote du Québec lors des deux référendums précédents. Un engagement formel et chiffré sur la dette fédérale inscrit dans la loi-cadre ne garantit pas leur confiance, mais il supprime le principal motif d'incertitude. Les marchés ne fuient pas l'indépendance en soi : ils fuient l'ambiguïté sur qui paie quoi. Le Monténégro, dont l'économie pesait à peine 2 milliards d'euros au moment de son indépendance en 2006, a attiré 13,8 milliards d'euros d'investissements directs étrangers entre 2006 et 2023 précisément parce que sa stabilité monétaire et ses engagements financiers étaient clairs dès le départ.

Application au Québec : la séquence qui compte

Une loi-cadre adoptée avant le référendum fixerait le seuil à 50 % + 1 des votes valides exprimés et définirait cinq verrous de continuité à activer dès le résultat proclamé. La légalité fiscale : Revenu Québec perçoit l'impôt au nom de l'État du Québec sans interruption. La protection des agents : les fonctionnaires appliquant les nouvelles directives sont couverts par une immunité juridique explicite. La stabilité monétaire : le dollar canadien est reconnu comme moyen de paiement légal transitoire. La succession aux traités : le Québec se déclare lié par les accords commerciaux existants, notamment l'ACEUM, signalant aux partenaires qu'aucun vide réglementaire ne s'ouvre pour leurs entreprises -- la succession aux traités désigne le principe selon lequel un nouvel État peut se déclarer lié par les traités de l'État prédécesseur sur son territoire, créant une base de négociation immédiate avec les partenaires commerciaux. La reconnaissance de la dette : la part québécoise, estimée entre 18 % et 22 % du total de la dette fédérale selon la clé de répartition retenue, est formellement reconnue avec un calendrier de prise en charge.

Ce texte ne force pas Ottawa à accepter l'indépendance. Il force la négociation à se tenir sur un terrain défini par le Québec plutôt que par le fédéral. Il protège les agents qui font fonctionner l'État pendant la transition. Il rassure les partenaires et les marchés. Et il répond à la question que se pose le citoyen ordinaire le matin qui suit le référendum : est-ce que ma vie continue normalement ? Avec une loi-cadre en place, la réponse est oui, non pas parce qu'Ottawa a accordé sa permission, mais parce que l'État québécois était prêt à fonctionner avant même que les votes soient comptés.

Les cinq verrous de la continuité d'État :

- **La légalité fiscale** : La clause autorise Revenu Québec à percevoir l'impôt au nom du nouvel État dès le résultat proclamé, évitant que les entreprises ne bloquent leurs paiements par peur de sanctions fédérales.
- **La protection des agents publics** : Elle offre une immunité juridique aux fonctionnaires qui appliquent les lois québécoises, empêchant qu'ils soient poursuivis personnellement pour "désobéissance" au cadre fédéral.
- **La stabilité monétaire** : Le Québec confirme l'usage transitoire du dollar canadien. Cela rassure les citoyens : leurs économies et leurs contrats restent dans la monnaie qu'ils connaissent.
- **La succession aux traités** : Le Québec se déclare lié par les accords internationaux existants (comme l'ACEUM). C'est le principe de « succession d'État » : on informe les partenaires que les règles commerciales ne changent pas.
- **La prise en charge de la dette** : Le Québec reconnaît sa part de la dette (estimée entre 18 % et 22 %). Cela transforme une source d'inquiétude pour les marchés en une preuve de responsabilité financière.

Louis-Martin Carrière