

Droit international: ce qui contraint vraiment un État

Mythes fréquents au Québec.

Le débat québécois sur l'indépendance souffre d'une inversion du fardeau de la preuve. On exige de l'indépendance qu'elle se justifie devant le droit international, comme si le statu quo, lui, n'avait pas à se justifier. Or le droit international ne protège pas les arrangements constitutionnels existants. Il est, sur cette question, neutre. Ce n'est pas une lacune du système : c'est son principe fondateur.

La souveraineté des États constitue la pierre angulaire du droit international. Un État n'est lié que par les règles auxquelles il a consenti, sauf les normes impératives du *jus cogens*, telles que l'interdiction du génocide ou de la torture. En 1927, la Cour permanente de justice internationale l'énonçait dans l'arrêt Lotus, à propos d'un différend maritime franco-turc : « Les restrictions à l'indépendance des États ne se présument pas. » Si cet arrêt porte sur le droit pénal international, son raisonnement de fond reste pertinent : la liberté d'action est la règle, la restriction l'exception, et celle-ci doit être établie, non présumée.

Les traités internationaux reposent intégralement sur le consentement. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 codifie cette logique : un État choisit d'adhérer, peut formuler des réserves, et peut se retirer selon les modalités prévues. Les organisations internationales, y compris l'ONU, ne disposent d'aucun pouvoir législatif supérieur aux États membres. Elles fonctionnent sur la base des engagements que leurs membres ont librement acceptés. Aucune instance internationale n'a donc compétence pour interdire à un peuple de se doter de ses propres institutions étatiques.

Le principe d'intégrité territoriale, inscrit dans la Charte de l'ONU, est parfois invoqué pour soutenir qu'Ottawa n'aurait aucune obligation de négocier. C'est une lecture inexacte. Ce principe s'applique aux relations entre États souverains, pour les protéger d'une agression extérieure. Il ne régit pas les processus internes de réorganisation constitutionnelle. La Cour internationale de Justice l'a précisé explicitement dans son avis sur le Kosovo : le principe d'intégrité territoriale concerne la sphère des relations interétatiques et ne saurait être opposé à l'expression démocratique d'un peuple à l'intérieur d'un État.

La reconnaissance internationale fait l'objet d'un mythe tenace : on la présente comme un préalable sans lequel un État n'existerait pas. En réalité, elle constate une situation, elle ne la crée pas. La Convention de Montevideo de 1933, largement reconnue comme reflétant le droit international coutumier, retient quatre critères factuels : un territoire défini, une population permanente, un gouvernement effectif et la capacité d'entrer en relation avec les autres États. Le Kosovo a déclaré son indépendance en 2008 et fonctionne comme État depuis lors, malgré l'absence de reconnaissance universelle. La reconnaissance suit le contrôle effectif et la stabilité institutionnelle, non l'inverse.

La Cour internationale de Justice l'a confirmé en 2010, dans son avis consultatif sur le Kosovo : « Le droit international général ne comporte aucune interdiction applicable aux déclarations d'indépendance. » Il faut mesurer la portée exacte de cet avis : la Cour a refusé de trancher la question d'un droit général à la sécession, et la situation kosovare présentait des caractéristiques propres, notamment une occupation militaire et des violations massives des droits humains. Cet avis ne fonde donc pas un droit universel à l'indépendance unilatérale. Il établit néanmoins un point que rien ne contredit : déclarer l'indépendance n'est pas, en soi, un acte contraire au droit international.



Ce qui contraint réellement un État relève moins du tribunal international que des rapports de force économiques et politiques, et c'est là que la discussion sérieuse commence. Pour un Québec indépendant, les obstacles concrets seraient de trois ordres. D'abord, l'accès aux institutions économiques internationales : adhésion au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale, négociation d'une part de la dette fédérale, maintien ou renégociation de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique. Ensuite, les alliances de sécurité, à commencer par l'OTAN, dont l'adhésion requiert l'unanimité des membres. Il faut être honnête sur ce point : la période de transition entre une déclaration d'indépendance et une éventuelle adhésion créerait un intervalle sans couverture formelle de l'article 5. Cela ne signifie pas une absence de sécurité, puisque le Québec demeurerait géographiquement enchâssé dans l'espace nord-américain et que ses intérêts de défense resteraient alignés avec ceux de ses voisins, mais cela exigerait une stratégie de transition explicite. Enfin, la relation avec le Canada lui-même, partenaire économique incontournable et seul voisin terrestre. Aucun de ces obstacles n'est insurmontable. Tous exigent une préparation sérieuse.

Le Québec part toutefois d'une position plus avancée que la plupart des États en devenir. Il dispose déjà d'un ministère des Relations internationales actif, d'une administration fiscale complète avec Revenu Québec, d'un système judiciaire autonome et d'un secteur public de plus de 600 000 personnes incluant les réseaux de la santé et de l'éducation. Son économie affiche un PIB nominal qui dépasse 650 milliards de dollars canadiens, soit un PIB par habitant de 54 300 USD, chiffre que le gouvernement du Québec lui-même présente aux investisseurs internationaux. Les lacunes actuelles, absence de politique étrangère souveraine, de forces armées, de citoyenneté propre et d'ordre constitutionnel suprême, sont celles que le fédéralisme canadien impose par construction, non celles que l'histoire ou la géographie ont créées. Ces fonctions ne seraient pas à inventer : elles seraient à compléter.

La légitimité démocratique reste la condition politique centrale. Un mandat référendaire clair constitue, dans la pratique internationale, le fondement le plus solide pour l'émergence d'un nouvel État. Il faut cependant distinguer cette légitimité politique de la légalité constitutionnelle interne, et regarder le cadre canadien sans complaisance. Le Renvoi relatif à la sécession du Québec de 1998 a reconnu qu'un résultat référendaire clair créerait une obligation de négocier de bonne foi, ce qui est une reconnaissance significative. Mais le Renvoi laisse indéterminée la définition de ce qui constitue une majorité « claire » et une question « claire », et la Loi sur la clarté adoptée par Ottawa en 2000 s'est arrogé le pouvoir de trancher ces questions unilatéralement après le vote. C'est un levier de blocage réel, non juridictionnel au sens international, mais politiquement utilisable. La réponse à ce risque n'est pas juridique : elle est stratégique. Un score référendaire élevé et une question sans ambiguïté retirent à Ottawa l'essentiel de sa marge de manoeuvre politique sur ce terrain. À noter que cette loi n'a jamais été testée devant les tribunaux, ce qui laisse son applicabilité réelle entièrement ouverte.

Il faut concéder un point à ceux qui soulèvent les risques : le droit international permissif ne suffit pas. Une déclaration d'indépendance sans stratégie crédible de continuité juridique, sans plan de gestion de la dette et des actifs partagés, sans calendrier institutionnel réaliste et sans insertion préparée dans les organisations internationales, serait une imprudence grave. Mais cette exigence de préparation s'applique à la politique, pas au droit. Le droit international n'empêche pas d'agir. Il impose seulement de savoir précisément ce que l'on construit, et d'être prêt à en assumer les conséquences, devant la communauté internationale comme devant sa propre population.

Louis-Martin Carrière