

# Imperium et Dominium

## De la tutelle à la reconnaissance mutuelle.

Puisque le Québec n'aurait d'autre issue que l'indépendance pour réorganiser pleinement ses institutions, la reconstruction de l'État pourrait comprendre une restructuration confédérale inspirée de la Suisse, souvent décrite comme la plus vaste démocratie fonctionnelle contemporaine. Une telle transformation pourrait répondre à une contrainte propre au territoire québécois : la coexistence d'espaces politiques, culturels et économiques profondément différenciés qui exigeraient des instruments institutionnels capables d'articuler autonomie locale et cohérence nationale. Le modèle administratif centralisé actuellement en vigueur concentre une part substantielle des décisions économiques et



administratives dans des structures héritées du fédéralisme canadien. Cette centralisation réduit la capacité des territoires à adapter leurs politiques aux réalités démographiques, culturelles et géographiques qui structurent la vie quotidienne des communautés et génère des distorsions économiques majeures, où les délais administratifs freinent la réactivité des marchés régionaux. Une architecture confédérale pourrait inverser ce principe en plaçant l'autonomie territoriale au cœur de la structure politique. L'État québécois conserverait l'imperium, soit la souveraineté politique nécessaire à l'exercice des fonctions régaliennes, tandis que les cantons exerceraient le dominium, c'est-à-dire la maîtrise territoriale et économique de leurs ressources, de leurs institutions et de leurs politiques publiques.

Dans ce cadre, la transformation des réserves autochtones actuelles en cantons confédéraux pourrait constituer le point d'origine du processus de décentralisation. Cette transformation institutionnelle pourrait être comprise comme un acte politique fondateur. Elle ne correspondrait pas à une intégration administrative supplémentaire dans l'appareil de l'État. Elle constituerait plutôt un acte de reconnaissance mutuelle mettant fin au régime de tutelle coloniale institué par la Loi sur les Indiens, conformément à l'Article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, « *Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination* » -- Nations Unies (2007). L'abrogation de ce cadre juridique pourrait alors devenir un acte explicite de reconnaissance réciproque entre l'État québécois et les nations autochtones. Le rapport juridique hérité du régime colonial pourrait être remplacé par une relation politique fondée sur la reconnaissance de deux autorités publiques distinctes. Cette relation pourrait prendre la forme d'un partenariat souverain inscrit dans une *loi organique*, c'est-à-dire un cadre juridique particulier définissant l'organisation politique, les compétences et les institutions d'un canton, lié à la constitution à venir.

Dans ce modèle, la subordination administrative fédérale pourrait être remplacée par une relation institutionnelle fondée sur la coopération et la codécision entre autorités politiques distinctes. Ce partenariat pourrait être formalisé par l'adoption d'une *loi organique* propre à chaque nation concernée. Ces lois organiques pourraient définir la constitution cantonale, l'organisation des institutions politiques et la répartition des compétences législatives. Elles pourraient également établir les mécanismes de démocratie directe permettant aux citoyens du canton d'exercer une participation politique régulière, tout en veillant à ce que la culture, la langue et les pratiques propres à chaque nation soient pleinement respectées et valorisées.

La base territoriale des nouveaux cantons pourrait s'appuyer sur les territoires des réserves actuellement reconnues, car ces territoires disposent déjà d'une reconnaissance administrative et juridique. Toutefois, une loi organique pourrait prévoir des mécanismes de territorialité négociée permettant d'ajuster ces frontières lorsque la viabilité économique ou l'accès aux ressources l'exigerait. Des ententes spéciales pourraient être conclues entre le canton concerné, l'État central et les territoires voisins afin de garantir l'accès à certains corridors logistiques, bassins hydriques ou zones d'exploitation nécessaires au développement économique. Ces ententes spéciales de territorialité négociée pourraient avoir pour objectif explicite d'assurer la viabilité économique et institutionnelle du canton, en évitant la formation d'entités territoriales enclavées ou structurellement dépendantes. Ce mécanisme pourrait également permettre d'anticiper les besoins des populations locales et de protéger les ressources critiques pour l'avenir, renforçant ainsi la capacité des cantons à exercer leur autonomie de manière durable.

La structure constitutionnelle pourrait reposer sur le principe fondamental de la compétence résiduelle. Toute compétence qui ne serait pas explicitement déléguée à l'État central par la constitution fédérale appartiendrait de plein droit au canton. Cette règle inverserait la logique du modèle centralisé contemporain, dans lequel les collectivités territoriales exercent des pouvoirs dérivés de l'autorité centrale. Dans le système fédéral envisagé, le canton disposerait d'une souveraineté fonctionnelle sur les matières économiques, culturelles, éducatives et territoriales, en accord avec l'Article 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, qui précise que « *Les cantons demeurent souverains dans tous les domaines qui ne sont pas limités par la Constitution fédérale et exercent les droits non délégués à la Confédération* » -- Confédération suisse (1999). Le principe de compétence résiduelle pourrait être formulé de manière explicite dans la constitution fédérale afin de garantir que tout domaine non délégué expressément à l'État central demeurerait de la juridiction exclusive du canton. L'État central pourrait intervenir uniquement dans les domaines qui lui seraient explicitement confiés, notamment la défense, la diplomatie et la coordination stratégique nationale. Ce principe constituerait l'application juridique de la subsidiarité, définie selon le Traité sur l'Union européenne comme le principe selon lequel la décision publique devrait être exercée au niveau institutionnel le plus proche des citoyens, capable d'en assumer la responsabilité.

La transition administrative vers ce nouveau cadre institutionnel pourrait être organisée par une phase de transfert progressif des actifs et des obligations publiques. Les infrastructures existantes situées sur le territoire des réserves, notamment les écoles, les bâtiments communautaires, les réseaux municipaux et les installations publiques, pourraient être transférées au canton par inventaire patrimonial selon les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), garantissant la transparence de la transition. Les obligations contractuelles associées à ces infrastructures pourraient être réparties par convention de transition entre l'État québécois et l'autorité cantonale. Des commissions administratives mixtes pourraient superviser cette opération afin d'assurer la continuité des services publics pendant la mutation institutionnelle. Les systèmes d'éducation, de santé et de sécurité publique pourraient continuer à fonctionner sans interruption pendant cette période, ce qui garantirait la stabilité administrative et sociale des communautés concernées.

L'autonomie cantonale pourrait inclure la gestion directe des ressources naturelles situées sur le territoire du canton. L'exploitation économique de ces ressources pourrait être encadrée par le principe juridique de *salva rerum substantia*, selon lequel l'usage d'un bien doit préserver sa substance écologique et culturelle. Cette règle pourrait garantir que les activités industrielles demeurent compatibles avec la préservation des milieux naturels et avec la continuité culturelle des communautés territoriales. Les cantons pourraient adopter leurs propres politiques environnementales tout en respectant un cadre minimal défini au niveau national afin d'assurer la cohérence écologique du territoire.

La coexistence de plusieurs ordres normatifs pourrait toutefois générer des antinomies juridiques entre les législations cantonales et les décisions nationales. Afin de résoudre ces conflits de compétence, une juridiction paritaire pourrait être instituée. Cette juridiction pourrait être composée d'un nombre égal de juges désignés par les cantons et par l'État central. Son mandat pourrait consister à interpréter la constitution fédérale en appliquant les principes de subsidiarité et de compétence résiduelle. Lorsqu'un litige opposerait deux cantons ou lorsqu'une norme nationale entrerait en conflit avec une décision cantonale, cette juridiction pourrait arbitrer le différend en déterminant l'échelon institutionnel compétent.

Dans ce cadre institutionnel, la citoyenneté pourrait comporter une dimension double. Chaque individu pourrait posséder une citoyenneté cantonale et une citoyenneté nationale. La citoyenneté cantonale permettrait la participation directe aux institutions locales, notamment par les mécanismes de votation populaire et de référendum d'initiative citoyenne. La citoyenneté nationale garantirait l'égalité des droits civiques sur l'ensemble du territoire québécois et permettrait la participation aux institutions centrales. Cette dualité institutionnelle pourrait renforcer la cohésion politique du système confédéral en associant autonomie territoriale et appartenance nationale.

Le financement des fonctions régaliennes associées à l'imperium pourrait reposer sur un modèle à deux niveaux. L'État québécois pourrait percevoir un impôt national destiné à financer les ministères responsables de la défense et de la diplomatie. Les cantons pourraient également verser une contribution fixe au budget central afin d'assurer la stabilité financière de ces institutions. Ce modèle à deux niveaux pourrait ainsi reposer sur la combinaison d'un impôt national québécois et d'une contribution fixe versée par chaque canton au financement des fonctions régaliennes de l'État.

La transformation des réserves en cantons confédéraux pourrait ainsi constituer un acte fondateur d'émancipation politique. Les nations autochtones pourraient exercer une autonomie institutionnelle complète sur leurs institutions culturelles, linguistiques et économiques, conformément au droit à l'autodétermination reconnu par l'Article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cette transformation pourrait démontrer qu'une communauté politique dotée d'un territoire, d'institutions et d'une autonomie juridique peut orienter son développement économique et culturel sans dépendre d'une administration centralisée. Ce précédent institutionnel pourrait inspirer d'autres régions du Québec confrontées à la dévitalisation démographique ou économique. La Gaspésie ou le Saguenay pourraient observer dans ce modèle une méthode permettant de transformer l'identité territoriale et la fierté locale en levier de développement économique.

Dans cette architecture confédérale, la décentralisation apparaîtrait comme une technique d'ingénierie institutionnelle permettant d'adapter la souveraineté politique à la diversité territoriale du pays. L'État québécois conserverait l'imperium nécessaire à la cohérence stratégique et à la représentation internationale, tandis que les cantons exerceraient le dominium territorial et économique qui structure la vie quotidienne des citoyens. Cette articulation institutionnelle pourrait produire un système politique stable dans lequel l'autonomie locale devient un moteur durable de prospérité collective et de responsabilité démocratique.

Louis-Martin Carrière