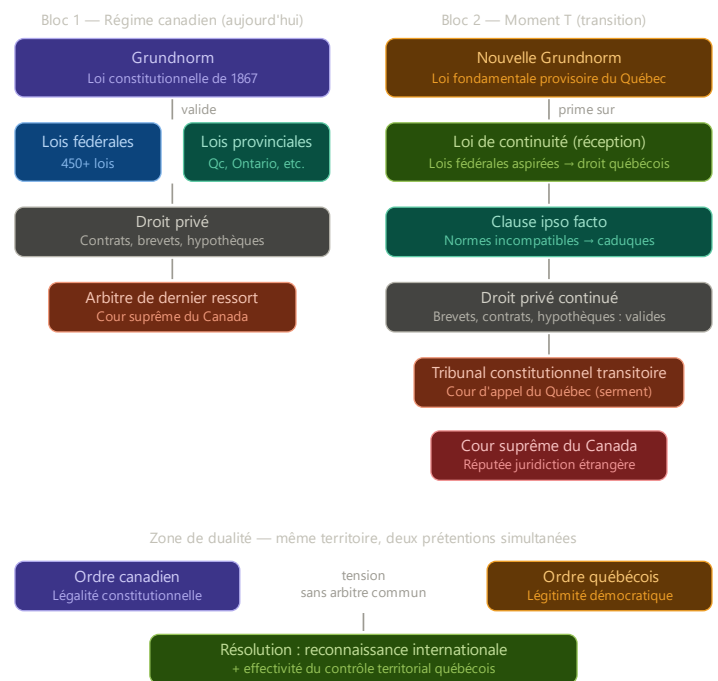


Ingénierie de la souveraineté

De la Grundnorm canadienne à la Loi de continuité québécoise.

Toute transition vers l'indépendance est d'abord un problème d'ingénierie juridique : comment un territoire cesse-t-il d'être régi par un ordre juridique sans tomber dans le néant normatif ? Le lendemain d'un vote favorable à la souveraineté du Québec, un notaire de Rimouski doit savoir sous quelle loi il rédige un acte de vente, un juge de Sherbrooke doit savoir quelle norme il applique, un douanier de Lacolle doit savoir à qui il obéit.

Hans Kelsen appelait Grundnorm la norme fondamentale qui donne leur validité à toutes les règles d'un système juridique. Dans l'ordre canadien, cette norme de base est la Loi constitutionnelle de 1867 : toutes les lois québécoises actuelles en tirent leur validité. La proclamation d'indépendance constituerait une rupture de cette Grundnorm, le moment où la source de validité des normes québécoises ne serait plus Ottawa mais un acte constituant québécois. Ce changement ne détruit pas les lois existantes ; il modifie leur titre de légitimité. Une loi québécoise sur l'éducation était valide la veille parce que la Constitution canadienne attribue l'éducation aux provinces. Le lendemain, cette même loi serait valide parce que la Loi fondamentale provisoire du Québec l'aurait reconduite.



Le gouvernement canadien soutiendrait que la démarche québécoise est illégale, avec raison sur le plan de son propre droit interne. Le Renvoi relatif à la sécession du Québec est explicite : « *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.* » Pourtant, ce même avis reconnaît que « *le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes.* » -- Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217. Ottawa ferait valoir que la Loi de continuité est un acte *nul ab initio*, invalide dès son origine, parce qu'adoptée par une assemblée provinciale sans pouvoir constituant. Mais cette objection confond deux plans : la validité d'un acte à l'intérieur d'un système juridique, et la capacité d'un peuple à rompre ce système par un acte constituant. La Loi de continuité ne tire pas sa validité du droit canadien ; elle tire sa validité de la nouvelle **Grundnorm** québécoise, exactement comme la Constitution américaine de 1787 ne tirait pas sa validité des Articles de la Confédération qu'elle remplaçait. Les deux ordres coexisteraient pendant la transition, chacun prétendant à la primauté sur le même territoire, sans tribunal commun pour trancher.

Cette coexistence a un précédent documenté. Lors de la dissolution de la Tchécoslovaquie au 1er janvier 1993, la République tchèque et la Slovaquie ont repris en bloc le corpus législatif fédéral avant de le modifier progressivement. Ce mécanisme s'appelle la réception de plein droit, et c'est lui qui résout le premier défi technique de la transition : **éviter le vide juridique**, soit la situation où une matière cesse d'être couverte par une norme sans qu'une norme de remplacement soit en place.

La Loi de continuité, adoptée avant ou simultanément à la proclamation, opérerait cette réception de plein droit : par un geste souverain unique, elle déclarerait que l'ensemble des lois fédérales en vigueur au Québec au Moment T deviennent des lois québécoises, avec le même contenu, jusqu'à modification ou abrogation par l'Assemblée nationale. La base de lois codifiées de Justice Canada recense plus de 450 lois fédérales, auxquelles s'ajoutent plusieurs milliers de règlements d'application. Le Code criminel, la Loi sur les faillites et insolvabilité et la Loi sur les lettres de change devraient être reçus immédiatement, leur disparition créant un chaos dans les premières 24 heures. Les lois organisant des prestations directes, comme la Loi sur l'assurance-emploi ou la Loi sur la sécurité de la vieillesse, le seraient également. Les lois organisant des institutions sans équivalent québécois, comme la Loi sur la Banque du Canada, seraient simplement suspendues. Les contrats privés conclus sous droit fédéral, notamment les brevets d'invention et les hypothèques mobilières, demeureraient valides par continuité, en attendant la création des institutions québécoises de remplacement.

La Loi de continuité tirerait sa validité de la Loi fondamentale provisoire, nouvelle Grundnorm de l'ordre juridique québécois. Toute disposition d'une loi fédérale reçue incompatible avec la Loi fondamentale provisoire serait réputée caduque par le mécanisme dit de *l'ipso facto* : une disposition du Code criminel attribuant compétence exclusive à la Cour fédérale serait automatiquement inopérante, sans modifier le Code article par article. *L'ipso facto* prend effet en une seconde ; l'abrogation formelle demanderait des années. La Loi sur les Indiens constituerait un cas limite explicite : reçue provisoirement, son application territoriale ferait l'objet d'une clause de négociation obligatoire avec les nations autochtones, dont les terres ne sauraient être absorbées sans leur consentement.

Le système judiciaire québécois est hybride : la Cour du Québec et les cours municipales sont des créatures provinciales, mais la Cour supérieure et la Cour d'appel sont des tribunaux supérieurs dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867. Dans les trente jours suivant la proclamation, chaque juge de ces tribunaux serait invité à prêter un nouveau serment envers l'État québécois devant l'Assemblée nationale, sous peine d'être réputé démissionnaire. Pour parer à un refus massif, la Loi fondamentale provisoire devrait prévoir une clause de compétence universelle temporaire accordée aux juges de la Cour du Québec. La Cour du Québec détient une compétence criminelle réelle, mais elle est exclue des procès devant jury et des actes criminels graves comme le meurtre. La clause de compétence universelle temporaire étendrait cette juridiction à l'ensemble des matières criminelles et civiles de droit commun le temps que la situation des juges de l'article 96 soit résolue.

Au sommet de cette architecture judiciaire transitoire se trouverait le tribunal constitutionnel transitoire, composé de neuf juges nommés par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, avec compétence exclusive pour trancher les conflits de normes issus de la transition. Sa première décision formelle consisterait à déclarer que tout jugement de la Cour suprême rendu postérieurement à la proclamation est sans effet sur le territoire québécois, le Québec réputant la Cour suprême juridiction étrangère à compter du Moment T.

Jacques Brossard établissait que le contrôle effectif du territoire et de la population constitue la condition première de l'existence d'un État en droit international (L'accession à la souveraineté et le cas du Québec, PUM, 1976). L'État québécois en transition hériterait d'une situation paradoxale : ses propres corps de police existent, mais les aéroports, les ports et les postes frontaliers seraient encore administrés par des agents fédéraux. Dès le Moment T, l'État québécois devrait déclarer les pistes d'atterrissage, les quais portuaires et les installations frontalières comme biens d'État inaliénables, fournissant le fondement légal à l'éviction de toute autorité étrangère : un agent fédéral refusant d'obéir aux directives québécoises ne serait plus un fonctionnaire en désaccord, il serait un agent d'un État étranger occupant illégalement une infrastructure souveraine.

Les données et les humains qui les administrent constituent les deux faces d'un même problème d'effectivité administrative. L'Agence du revenu du Canada détient les dossiers fiscaux de plus de 7,2 millions de contribuables québécois, sans compter les dossiers des entreprises et sociétés immatriculées au Québec; Service Canada administre les dossiers de prestations de millions de résidents, sur des serveurs hébergés majoritairement en Ontario ou en Colombie-Britannique. La solution immédiate passerait par le miroir de données (data mirroring), soit une copie synchronisée en temps réel des bases fédérales, hébergée sous contrôle québécois dès avant la proclamation, comme mesure de légitime défense administrative face au risque qu'Ottawa utilise la rétention des données comme levier de négociation sur le partage de la dette. Le transfert définitif reposerait sur la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes de 1978, dont l'article 28 établit que les archives nécessaires à l'administration normale d'un territoire passent à l'État successeur. Le Québec invoquerait le principe de l'intégrité des fonds archivistiques : un dossier fiscal est indissociable des algorithmes qui calculent les prestations, et recevoir les données sans ces algorithmes reviendrait à recevoir un texte sans la clé de lecture.

Selon les statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor au 31 mars 2023, la fonction publique fédérale comptait 28 841 employés dont le lieu de travail principal se situait au Québec hors région de la capitale nationale, auxquels s'ajoutent plusieurs milliers basés à Gatineau. Leur intégration à la fonction publique québécoise reposerait sur le principe de la succession d'employeur, soit le transfert automatique du lien d'emploi lorsqu'une entité reprend les activités d'une autre sur le même territoire, assorti d'une garantie de maintien des conditions salariales et de reconnaissance de l'ancienneté. Ceux dont les fonctions relèvent d'institutions sans équivalent québécois, comme les employés de la Banque du Canada ou du Service canadien du renseignement de sécurité, verraient leurs postes cesser d'exister sur le territoire québécois.

La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978 établit, à son article 34, que les traités en vigueur à l'égard d'un territoire restent en vigueur pour l'État successeur, règle coutumière applicable même entre non-signataires. Pour chaque traité multilatéral, le gouvernement québécois déposerait une note verbale auprès du Secrétaire général de l'ONU dans un délai de 90 jours suivant la proclamation. L'ACEUM constitue un cas distinct : cet accord trilatéral ne prévoit aucune clause de succession automatique, et le Québec souverain se retrouverait tiers non-partie jusqu'à la conclusion d'un accord de remplacement, ce qui en ferait la priorité diplomatique absolue du nouvel État.

La reconnaissance internationale ne crée pas la souveraineté, mais elle en conditionne l'effectivité externe. La Slovénie et la Croatie ont proclamé leur indépendance le 25 juin 1991 ; l'Allemagne les a reconnues le 23 décembre 1991, l'Union européenne le 15 janvier 1992, et la Croatie a été admise à l'ONU le 22 mai 1992. Dans le cas québécois, la reconnaissance française serait stratégiquement la plus déterminante : la doctrine officielle de non-ingérence, non-indifférence ouvre une voie sans en garantir le calendrier, et les liens institutionnels directs entre Paris et Québec depuis 1961 constituent un levier diplomatique que peu de mouvements d'indépendance ont possédé. Concrètement, la reconnaissance française ouvrirait la voie à l'*exequatur* des jugements québécois devant les tribunaux français, sous réserve du contrôle de conformité à l'ordre public international prévu à l'article 509 du Code de procédure civile français.

La Loi fondamentale provisoire, au sommet de la hiérarchie des normes transitoires, reposerait sur quatre éléments : l'affirmation de la souveraineté exclusive du Québec sur son territoire, établissant la nouvelle Grundnorm ; une charte des droits garantissant des protections identiques ou supérieures à celles de la Charte canadienne et de la Charte québécoise, coupant court à tout argument de perte de droits devant les tribunaux internationaux ; l'architecture minimale de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, incluant le tribunal constitutionnel transitoire ; une clause fixant une échéance maximale de vingt-quatre à trente-six mois pour la convocation d'une assemblée constituante élue chargée de rédiger la Constitution permanente.

La dualité des ordres juridiques n'est pas une fatalité : c'est un risque gérable par l'anticipation législative. La Loi fondamentale provisoire établit la nouvelle Grundnorm. La Loi de continuité, par réception de plein droit, transforme les lois fédérales en lois québécoises sans interruption normative. Le tribunal constitutionnel transitoire remplace la Cour suprême comme arbitre de dernier ressort. Ces trois instruments forment une colonne vertébrale normative suffisante pour que le citoyen ordinaire ne se retrouve jamais pris entre deux régimes contradictoires. Ce qui demeure hors de portée des mécanismes juridiques internes, c'est la réaction d'Ottawa : si le Canada choisit la confrontation plutôt que la négociation ordonnée, la dualité des ordres cesse d'être un problème de technique juridique pour devenir un problème de rapport de force, dont la résolution dépendrait de l'effectivité du contrôle québécois sur son territoire et de la vitesse des reconnaissances internationales. La préparation législative de la transition et la diplomatie préventive ne sont pas deux chantiers distincts : ils sont les deux conditions d'un même passage réussi vers un ordre juridique pleinement souverain.

Louis-Martin Carrière