

Le droit de décider du Pays basque

Notes pour une allocution de

DANIEL TURP

*Professeur de droit international et constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Montréal
Député du Bloc Québécois (1997-2000) et député du Parti Québécois (2003-2008)*

dans le cadre des travaux de la
Conférence d'autogouvernement (Autogobernu Lantaldea)
du Parlement basque



Vitoria-Gasteiz

12 novembre 2014

L'allocution lue fait foi

*Le présent document est affiché sur le site : www.danielturpqc.org
Pour tout commentaire: d@nielturpqc.org*

Jaun andreok,
Mesdames et messieurs,

Pozten naiz berriro Euskal herrian egoteaz.

Je suis heureux de me retrouver à nouveau au pays basque.

Agurrik beroenak Québec-etik.

Je vous apporte les salutations du Québec.

J'aimerais d'abord vous dire l'honneur de me retrouver ici parmi vous dans l'enceinte du Parlement basque. Vous m'avez conféré le privilège de témoigner devant votre Conférence d'autogouvernement dont je salue la création et à laquelle je souhaite la meilleure des chances dans l'accomplissement de son mandat. Ce mandat vise à évaluer l'état actuel du développement statutaire et ses résultats ainsi qu'à examiner les bases pour son actualisation avec le plus large consensus possible.

Dans l'exercice de ce mandat, il me semblerait opportun que votre Conférence s'intéresse à l'enjeu fondamental du droit de décider du peuple basque. Je me propose dès lors de vous présenter mes vœux sous l'angle du droit international du peuple basque à disposer de lui-même comme source du droit de décider (I) et du principe démocratique comme fondement constitutionnel de ce même droit (II).

I- Le droit international du peuple basque à disposer de lui-même comme source du droit de décider

Plusieurs instruments internationaux reconnaissent le droit des peuples à disposition d'eux-mêmes. Ainsi, dès 1945, la *Charte des Nations Unies* prévoit dans son article 1 § 2 que les buts des Nations Unies sont de « [d]évelopper entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. ».

Les titulaires de ce droit et sa portée sont par ailleurs explicités dans l'article 1^{er} commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*. Adoptés le 16 décembre 1966, les deux traités ont été ratifiés par l'Espagne le 27 avril 1977 et ils sont en vigueur à son égard. Il n'a formulé à leur égard aucune réserve, notamment à l'égard de l'article premier qui se lit comme suit :

Article premier

1. *Tous les peuples* ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.
2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.
3. Les États parties au présent Pacte [...] sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies. (*l'italique est de nous*)

La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conforme à la Charte des Nations Unies, connue comme la

Déclaration sur les relations amicales et adoptée par consensus le 24 octobre 1970, vient préciser la portée de l'article 1 § 2 de la *Charte des Nations Unies*. Cette déclaration vient préciser davantage encore la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ses dispositions relatives à ce droit méritent d'être citées dans leur intégralité :

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de

a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les États; et

b) Mettre rapidement fin au colonialisme en o tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés;

et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères constitue une violation de ce principe, ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte.

Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la Charte.

La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même.

Tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés ci-dessus dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte.

Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes.

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Le peuple basque étant un peuple d'Europe, il y a lieu d'invoquer également l'*Acte final d'Helsinki* du 1^{er} août 1975, et en particulier sa *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants*, y compris le huitième principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes L'Espagne y acceptait, avec les 34 autres signataires, « qu' » [e]n vertu de ce principe, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique,

économique, social et culturel ». L'importance du principe était réaffirmé par la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* du 21 novembre 1990 dans laquelle il était rappelé que les relations des États participants reposeraient sur leur « adhésion commune aux valeurs démocratiques, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales » et que « les progrès de la démocratie, ainsi que le respect et l'exercice effectif des droits de l'homme, sont indispensables au renforcement de la paix et de la sécurité entre nos Etats ». Et il y était réaffirmé que « l'égalité de droits des peuples et leur droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international dans ce domaine, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États ».

De ces diverses affirmations du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il est permis de retenir deux choses essentielles en regard du droit de décider :

- 1) que tous les peuples, y compris le peuple basque ont le droit à disposer d'eux-mêmes ;
- 2) que ce droit permet au peuple basque de déterminer librement, lorsqu'il le désire et comme il le désire, son statut politique, et notamment son statut externe et le droit d'opter ainsi pour la création d'un État souverain et indépendant.

Les instruments des Nations Unies et de l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe réfèrent par ailleurs à l'intégrité territoriale. Cette référence a souvent été invoquée par les États pour laisser entendre que la création d'un État souverain et indépendant n'est pas une option que peuvent choisir les peuples qui sont intégrés à un État déjà souverain et indépendant. Comme le précise la *Déclaration sur les relations amicales*, certains peuples échapperaient toutefois à cette interdiction de devenir souverain et indépendant. Il s'agit des peuples :

- 1) ayant un statut séparé et distinct au plan territorial et dont le territoire est une colonie ou est non autonome ;
- 2) soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères ;
- 3) intégrés dans un État souverain et indépendant ne se conduisant pas conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et n'étant pas doté d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur

80. [...] Dans sa résolution 2625 (XXV), intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », qui reflète le droit international coutumier (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 101-103, par. 191-193), l'Assemblée générale a réaffirmé « [l]e principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ... contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». Cette résolution met ensuite à la charge des États différentes obligations leur imposant de ne pas violer l'intégrité territoriale d'autres États souverains. Dans le même ordre d'idées, l'acte final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975 (la conférence d'Helsinki) prévoit que « [l]es États participants respecte[ront] l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants » (Article IV). *La portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques (les italiques sont de nous)*.

Un État ne saurait dès lors opposer un argument tiré de l'intégrité territoriale pour récuser le droit d'un peuple à opter pour le statut d'État indépendant et souverain en application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cela paraît d'autant plus vrai que la Cour internationale de Justice dans le même avis consultatif a refusé de déclarer illégale une déclaration unilatérale d'indépendance visant à doter un peuple, en l'occurrence le peuple kosovar, intégré dans l'État serbe, le statut d'État souverain et indépendant. À cet égard, la Cour s'exprime ainsi :

79. Les déclarations d'indépendance ont été nombreuses au XVIIIe siècle, au XIXe siècle et au début du XX^e siècle, suscitant souvent une vive opposition de la part des États à l'égard desquels elles étaient faites. Certaines d'entre elles ont conduit à la création de nouveaux États, d'autres non. Dans son ensemble, toutefois, la pratique des États ne semble pas indiquer que la déclaration de l'indépendance ait jamais été considérée comme une transgression du droit international. *Au contraire, il ressort clairement de la pratique étatique au cours de cette période que le droit international n'interdisait nullement les déclarations d'indépendance.* Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le droit international, en matière d'autodétermination, a évolué pour donner naissance à un droit à l'indépendance au bénéfice des peuples des territoires non autonomes et de ceux qui étaient soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères [...] Il est également arrivé que des déclarations d'indépendance soient faites en dehors de ce contexte. *La pratique des États dans ces derniers cas ne révèle pas l'apparition, en droit international, d'une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites.* (les italiques sont de nous)

Ainsi, et bien que la Constitution espagnole affirme en son article 2^{*}, « l'unité indissoluble de la nation espagnole » et que « la patrie est indivisible » et laisse ainsi entendre que le peuple basque ne peut remettre en cause l'intégrité territoriale de l'Espagne, le peuple basque est titulaire selon moi d'un droit international à disposer de lui-même et peut choisir, en application de ce droit, de devenir un État souverain et indépendant.

L'affirmation de ce caractère indissoluble et indivisible est d'ailleurs contraire à la norme impérative du droit international qu'est devenu le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'est également avec le principe démocratique qui a été présenté par la Cour suprême du Canada comme le fondement du droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.

* L'article 2 de la Constitution espagnole se lit ainsi :

Version castillane

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Version basque

2 Artikulus

Konstituzioa Nazio espainolaren banaezinezko batasunean oinarritzen da, hura espainol guztien aberria arrunt eta bannesinezkoa, eta hurrengo hau berrezagut eta garantizatzen du, hots, Espainia osotzen duten nazionalitate eta herrialdeen autonomiarako eskubidea eta denon arteko lagunkidetasuna.

Traduction française

Article 2

La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.

II- Le principe démocratique comme fondement constitutionnel du droit de décider du peuple basque

L'avis consultatif formulé par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* mérite aussi l'attention de votre Conférence d'autogouvernement. Je vous rappelle que cet avis résultait d'une démarche du gouvernement du Canada visant à obtenir du plus haut tribunal du Canada des réponses aux trois questions suivantes :

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

Dans une sagesse qui devrait caractériser les avis formulés pour toute haute juridiction, la Cour suprême du Canada a refusé de répondre à ces questions très orientées par un Oui ou un Non. Si elle avait répondu Non, elle aurait nié le droit du Québec à devenir un État indépendant et souverain. Tout au contraire, la cour a formulé des réponses qui ont consacré le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et, par conséquent, le droit de décider de devenir un État souverain et indépendant. Deux énoncés de son avis sont d'une importance particulière et devraient être une source d'inspiration pour les travaux de votre Comité. Le premier énoncé fonde sur deux principes constitutionnels l'obligation qu'aurait le Canada de négocier les modifications constitutionnelles permettant au Québec de réaliser la sécession et d'accéder au statut d'État souverain et indépendant :

88. Le principe du fédéralisme, joint au *principe démocratique*, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. *Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique* en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment. *(les italiques sont de nous)*

Le deuxième énoncé qui mérite d'être connu des membres de votre Conférence est celui qui reconnaît au Québec, et de façon explicite, le droit de chercher à réaliser la sécession :

92. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la

volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le *principe de la démocratie* et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.

Ces énoncés de la Cour suprême du Canada ont une portée universelle et s'appliquent dans toute société qui se considère comme démocratique. Pour les fins de notre débat, j'ai transposé de façon suivante le deuxième énoncé à la situation de l'Espagne et du Pays basque :

L'ordre constitutionnel espagnol existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire des Basques de leur désir de ne plus faire partie de l'Espagne. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Pays basque. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres communautés autonomes et du gouvernement espagnol ne peuvent retirer à la au gouvernement du Pays basque *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Pays basque choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Pays basque respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement espagnol, du Pays basque e et des autres communautés autonomes, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Espagnols à l'intérieur et à l'extérieur du Pays basque.

Cette simple transposition révèle en quelque sorte la portée universelle du principe démocratique et son application souhaitable dans toute société qui se considère comme démocratique. Ainsi, l'Espagne devrait reconnaître, comme le fait le Canada, que la nation espagnole n'est pas indissoluble et que sa patrie n'est pas indivisible. D'ailleurs, l'article 2 de la Constitution espagnole entre en conflit avec le principe démocratique et ne devrait pas être vu comme un obstacle au droit pour le peuple basque de décider de son avenir collectif et de chercher, si tel est son désir, à réaliser la sécession.

Ainsi, le principe démocratique peut être invoqué fondement constitutionnel du droit de décider du peuple basque. Un tel fondement est d'ailleurs à l'origine de l'affirmation par le Québec de son droit de choisir son propre avenir politique et constitutionnel et une telle affirmation s'est traduite dans les premiers articles adoptés par l'Assemblée nationale du Québec pour donner effet, à sa façon, à l'avis formulé par la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Adoptée et entrée en vigueur le 28 février 2001, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* comporte cinq premiers articles qui affirment avec force et clarté le droit du Québec à disposer de lui-même. Ces articles se lisent comme suit :

CHAPITRE I

DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote. [...]

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

Comme les Québécois et les Québécoises, les Basques pourraient vouloir intégrer dans leur loi fondamentale des dispositions analogues. Votre Conférence pourrait ainsi proposer l'inclusion de telles dispositions dans un nouveau *Statut d'autonomie du Pays basque*, d'un *Statut politique de la Communauté basque*, semblable au projet d'*Estatuto Politico de la Comunidad de Euskadi* approuvée par votre Parlement le 30 décembre 2004, voire dans une *Constitution basque*.

Le peuple basque pourrait aussi vouloir se donner les moyens d'exercer son droit à l'autodétermination et demander à son Parlement d'initier une démarche visant à ce qu'il soit consulté sur son avenir, comme l'ont d'ailleurs été les peuples du Québec, d'Écosse et de Catalogne, de même que peuple basque qui a approuvé le *Statut d'autonomie du Pays basque* le 25 octobre 1979. J'ai préparé à l'intention de votre Conférence un tableau comparatif des référendums tenus entre 1979 et 2014 qui pourrait être une source d'inspiration pour vous.

Je m'en voudrais de ne pas terminer mon exposé en disant mon admiration pour votre peuple, pour sa lutte pour la liberté et son combat pour assurer la pérennité de sa langue et de sa culture. En mon autre qualité de citoyen épris des arts, de mélomane et de musicologue, je voudrais saluer en particulier la contribution de vos artistes à la vie musicale du monde, par le chant traditionnel et l'opéra basque, mais également par les œuvres du compositeur Pablo de Sarasate dont le magnifique *Caprice basque* m'a accompagné dans la rédaction de la présente allocution.



Nos nations doivent demeurer et devenir, plus que jamais, de grands chantiers culturels. Je suis convaincu que le Pays basque, comme le Québec, au présent et par les générations futures, continueront d'enrichir le patrimoine de l'Humanité.

Je vous remercie à nouveau pour le privilège de m'avoir associé aux travaux de votre Conférence et répondrai avec plaisir aux questions de ses membres.