



Les règles de la sécession

L'année 2010 a été active pour les mouvements sécessionnistes : la Cour internationale de justice a statué sur l'indépendance du Kosovo, le Sud-Soudan a organisé un plébiscite sur sa sécession. On évoque même la partition de la Belgique. Le Québec, semble-t-il, n'est pas seul à faire avancer le droit international sur la question de l'accession à l'indépendance.

par Hugo de Grandpré

photographie par Paul Eekhoff

L'automne dernier, dans une bibliothèque de l'Université d'Ottawa, Benoît Pelletier expliquait l'importance du Renvoi sur la sécession du Québec à un groupe d'une douzaine de personnes, lorsqu'une participante a posé une question : « Pensez-vous que la Cour suprême du Canada a été un peu injuste en protégeant le gouvernement fédéral, et en établissant toutes ces conditions légales, à un point tel que le gouvernement fédéral peut en fait jouer avec la décision? »

« Ce ne sont pas des mots que j'utiliserais moi-même », a répondu en riant l'ancien ministre québécois des Affaires intergouvernementales, redevenu professeur de droit constitutionnel dans la capitale.

La question était posée par la docteure Ann Itto Leonardo, secrétaire générale adjointe du Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM).

The laws of secession

In 2010, the International Court of Justice ruled in favour of Kosovo's independence, and last month South Sudan voted on its independence. There has even been talk of partition in Belgium. Canada, it seems, is no longer alone in shaping the debate on the legality of secession.

Last fall, while discussing the significance of the famous *Quebec Secession Reference* with a group of visitors at the University of Ottawa, Benoît Pelletier was asked whether the Supreme Court of Canada had acted unjustly in handing down a decision on Quebec's right to secede that, critics say, stacks the deck too heavily in favour of the federal government.

"I wouldn't quite put it that way," the former Quebec minister of intergovernmental affairs said with laugh.

The questioner was Dr. Anne Itto Leonardo, deputy secretary general for the Sudan People's Liberation Movement (SPLM), the former rebel group which now governs the semi-autonomous region of Southern Sudan, whose population voted last month on its independence. As *National* went to press, the results of the vote were still unknown. Dr. Itto was part of a joint delegation which travelled to Ottawa, Montreal and Quebec City to study Canada's past experience with referenda on secession. The group, which also included leading members of Sudanese President Omar al-Bashir's National Congress Party, met politicians and activists on both sides of Canada's unity debate.

Whatever one might think of that debate, recent events in South Sudan, as well as other territories such as Kosovo, are a reminder that the principles governing the break-up of countries are murky at best.

Since 1900, the number of countries in the world has almost quadrupled, from 57 to 195, a trend that Parag Khanna, director of the Global Governance Initiative at the New America Foundation in New York, predicts will increase. "The map of the world changes every single year," said Khanna in a recent interview. "New countries are born, some countries die, some split up."

According to Khanna, author of the recently released *How To Run the World*, tensions are increasingly exacerbated between religious and cultural groups living within state borders but with widely diverging interests. This situation is often the product of hasty decolonisation in the 20th century, he says, which has led to decades of conflict in Sudan, Kurdistan, and Palestine, to name but a few examples.

Even Europe has experienced its share of nationalist movements that could contribute to the advancement of the law of secession: consider Scotland, the Basque Country, and Catalonia. "If there is one country in particular I'd say people should pay attention to, it's Belgium," says former Liberal leader Stéphane Dion, also the author of the *Clarity Act*, which set strict terms for any future attempts to establish independence for Quebec. André Binette, a Quebec constitutional lawyer, believes that "it's only a matter of time before we see a new sovereign state in the Arctic," referring to Greenland, currently an autonomous community within the Kingdom of Denmark.

The geography of democracy

Regardless of the country — whether it might be the Congo or Belgium — the road to secession entails its share of unpredictability, even when negotiations come into play. "No one can predict the course that such negotiations might take », the Supreme Court wrote in 1998. « The possibility that they might not lead to an agreement amongst the parties must be recognized."

Complicating the task are the many grey areas surrounding the interpretation of national and international rules governing secession. When the International Court of Justice (ICJ) ruled last year on the legality of

Kosovo's secession from Serbia, it cautiously formulated its opinion that Kosovo's declaration of independence in February 2008 "did not violate general international law because international law contains no 'prohibition on declarations of independence in favour of independence.'"

Both sides in Canada's unity debate interpreted the ruling to their own advantage. Quebec sovereigntists hailed it as a victory, an affirmation of the Supreme Court of Canada's position on de facto unilateral secessions. Federalists argued that the ICJ's decision was to be interpreted in light of circumstances specific to Kosovo and therefore irrelevant to Quebec.

Patrick Dumberry, constitutional law professor at the University of Ottawa, says that the ruling highlights the importance of international recognition. "Increasingly, recognition is the deciding factor."

Interestingly, Canada recognized Kosovo's independence in 2008. "Canada can no longer say to Quebec, 'It's against international law unless we give our agreement. That argument no longer works,'" says Dumberry.

Even so, says Dion, the lesson for Quebec is how difficult it can be for a new state to get international recognition. He points to the refusal of several states to recognize Kosovo's independence — among them China, Russia and Spain. "This leaves Kosovo, 19 years after its first unilateral declaration of independence, with partial, restricted recognition throughout the world, a situation that would be unacceptable to populations like ours, which are used to having their citizenship, passport and government recognized all over the world."

It's an argument that has not escaped the attention of sovereigntists in Quebec. Bloc leader Gilles Duceppe has boosted outreach efforts abroad this past year to the international community, with letters and visits.

Still, Canada is fortunate in that all sides of the unity debate seem determined to act according to law. "To its immense credit, our sovereigntist governments have embraced the democratic process for 50 years," concludes Benoît Pelletier.

The rest, apparently, is just a matter of interpretation. **N**

— Anne Chudobiak

Des ténors du parti du président soudanais Omar el-Béchir et des ex-rebelles sudistes visitaient le Canada pour étudier les référendums pour la souveraineté du Québec, en préparation au plébiscite sur la sécession du Sud-Soudan, prévu pour janvier. Le groupe s'est rendu à Montréal, Québec et Ottawa, où il a rencontré des tenants des deux camps, notamment : le député libéral Stéphane Dion et Benoît Pelletier, chez les

fédéralistes; et le constitutionnaliste et ancien député péquiste Daniel Turp, chez les souverainistes.

Mais quoique l'on en pense de la longue expérience canadienne sur la question nationale, les événements au Soudan témoignent du fait que le Canada n'a pas le monopole des mouvements sécessionnistes dans le monde, ni dans l'histoire et selon toute vraisemblance, dans l'avenir non plus.

Effectivement, dans des pays comme la Belgique et le Danemark, la question est beaucoup plus d'actualité qu'ici. Le Soudan, lui, a tenu son référendum le mois dernier pour déterminer si le Sud se séparera du Nord, comme prévu dans l'accord de paix signé en 2005 entre le gouvernement et les rebelles sudistes. Au moment d'aller sous presse, les résultats n'étaient toujours pas connus.

Depuis 1900, le nombre de pays a presque quadruplé, passant de 57 à 195. Et encore là, dans un livre qui doit être publié ce mois-ci, un auteur américain avance la possibilité que le fractionnement d'États existants pourrait aller en s'accéléralant. Parag Khanna, qui dirige l'Initiative de gouvernance globale au *New America Foundation*, à New York, plaide dans *How to Run the World* en faveur du démantèlement de nombreuses frontières mondiales comme solution à de nombreux problèmes géopolitiques comme la corruption, les États voyous ou les conflits interethniques.

En parlant justement du Soudan, M. Khanna constate les

Depuis 1900, le nombre de pays a presque quadruplé, passant de 57 à 195.

intérêts divergents d'habitants de religions et de cultures différentes qui ont mené à des décennies d'affrontements. « Mais ce n'est qu'un seul exemple, dit-il. Nous avons toute une série de mouvements similaires à travers l'Afrique et le monde postcolonial. »

Et au-delà des nouveaux États souvent annoncés au Moyen-Orient (par exemple le Kurdistan et la Palestine), d'autres pourraient aussi contribuer à faire avancer le droit — même en Occident. Les cas de l'Écosse, du Pays Basque ou de la Catalogne sont souvent évoqués.

« Si j'avais à vous demander de regarder un cas de plus près, ce serait la Belgique », estime Stéphane Dion, chef du Parti libéral du Canada et auteur de la fameuse Loi sur la clarté référendaire, évoquant les désaccords entre la majorité flamande et la minorité wallonne, et la pierre d'achoppement qu'est Bruxelles.

« Je pense que ce n'est qu'une question de temps avant que l'on voie apparaître un nouvel État souverain dans l'Arctique », croit pour sa part André Binette, membre du Conseil des intellectuels pour la souveraineté. Le Groenland et le Danemark ont récemment signé un accord allant en ce sens, notamment sujet à certaines considérations économiques.

Carte de la démocratie

Que ce soit le Sud-Soudan, la Belgique, le Congo, le Kurdistan ou le Groenland, tout processus qui mène à la sécession conserve évidemment sa part d'imprévu. Dans le cas du Québec, la Cour suprême avait fait remarquer dans son arrêt de 1998 que personne ne pouvait « prédire le cours de ces négociations » et qu'il fallait « reconnaître la possibilité qu'elles n'aboutissent pas à un accord entre les parties ».

Il ne faut pas non plus s'étonner si les groupes qui s'opposent dans les débats entourant les projets indépendantistes d'exploiter les zones grises.

L'été dernier, un jugement de la Cour internationale de justice était appelé à se prononcer sur la légalité en droit international de la déclaration unilatérale de la souveraineté du Kosovo. La Cour a pris position, mais est quand même restée

prudente : rien dans les règles, coutumes et pratiques de ce corpus légal mondial n'interdisait une telle déclaration unilatérale d'indépendance.

Au Québec, les souverainistes ont crié victoire : la décision, selon eux, était un pas important qui confirmait les conclusions de la Cour suprême du Canada sur les sécessions de facto. Les fédéralistes, de leur côté, y ont vu tout au plus une confirmation d'un statu quo juridique international, mais surtout, une situation kosovare à ce point unique que le raisonnement de la Cour ne pouvait être transposé ailleurs — encore moins au Québec.

Patrick Dumberry, professeur de droit constitutionnel et spécialiste de questions relatives aux sécessions à l'Université d'Ottawa, juge que l'arrêt a à tout le moins eu pour effet de placer la question de la reconnaissance internationale à l'avant-plan des préoccupations, à ce stade-ci de l'évolution du droit international.

« La reconnaissance est de plus en plus l'élément déterminant, note le professeur. Pas pour dire si un État existe ou non, mais pour dire si la sécession a marché ou non. »

Fait intéressant, dans le cas du Kosovo : le Canada a reconnu son indépendance en 2008, d'ailleurs invité à le faire par le chef de l'opposition de l'époque : Stéphane Dion. Et malgré le long préambule qui a précédé cette reconnaissance, « c'est un développement intéressant », estime Patrick Dumberry : « Le Canada ne peut plus dire demain matin au Québec : "De toute façon, le droit international vous l'interdit parce qu'ici, on ne vous donne pas notre accord". C'est un argument qui ne marche plus. »

Stéphane Dion estime néanmoins que le plus grand enseignement que les souverainistes québécois peuvent tirer du Kosovo est la difficulté pour un nouvel État d'obtenir cette reconnaissance internationale. Le refus de nombreux pays de le reconnaître, dont la Serbie, la Russie, la Chine et l'Espagne, « laisse le Kosovo, 19 ans après sa première déclaration unilatérale d'indépendance, aux prises avec une reconnaissance internationale partielle, tronquée, inacceptable pour des populations comme les nôtres habituées à considérer comme allant de soi la reconnaissance de leur citoyenneté, de leur passeport et de leur gouvernement partout dans le monde », a souligné l'ancien professeur de sciences politiques lors d'une conférence prononcée à Madrid récemment.

Cette dimension n'a apparemment pas échappé au chef du Bloc québécois, Gilles Duceppe, qui multiplie depuis quelques mois les démarches auprès de ses « contacts » internationaux. L'année dernière, il a ainsi envoyé des dizaines de lettres à des ambassades étrangères pour les inciter à se préparer à un éventuel référendum au Québec, en plus de visiter

Laissez-nous vous aider à atteindre vos objectifs de retraite plus rapidement.

Visitez le www.barfinancier.com



Une question d'interprétation

Au Canada, fédéralistes et souverainistes, semblent l'admettre: un référendum « clair » devrait être suivi par des négociations entre Québec et Ottawa, tel que statué par la Cour suprême. Mais qu'advierait-il si ces négociations venaient à échouer?

Contrairement au Soudan, les divergences qui animent ici ces deux camps sont aujourd'hui presque théoriques : aucun référendum ne s'organise dans la province et la population paraît s'être désintéressée du débat.

Mais de l'avis de plusieurs, les choses pourraient changer — et plus tôt que tard.

« Je n'ai pas de sentiment qu'il y a une montée nationaliste. Ce qui se passe par contre, c'est que le parti d'opposition au Québec est indépendantiste. Et le parti au pouvoir ne peut pas être éternellement au pouvoir », souligne l'ancien chef du Parti libéral du Canada Stéphane Dion, figure publique marquante lors du dernier référendum québécois.

« La vérité, c'est qu'en 1995, c'était un match nul et que la question n'a pas été réglée », renchérit l'avocat constitutionnaliste André Binette, membre du Conseil des intellectuels pour la souveraineté. M^e Binette faisait partie du groupe d'avocats qui représentait l'*amicus curiae* de la Cour suprême du Canada, dans le dossier du Renvoi sur la sécession en 1998.

L'une des choses que l'on remarque, lorsqu'on s'entretient avec des experts d'ici, c'est à quel point, 15 ans après le dernier référendum au Québec, le moindre élément du débat demeure perçu, analysé et interprété, en fonction du prisme idéologique des deux camps.

En deux mots : souverainistes et fédéralistes ne s'entendent toujours pas. Mais au moins une chose fait l'unanimité, du moins parmi la demi-douzaine d'experts consultés : le contexte a évolué depuis 15 ans, et le Renvoi sur la sécession de la Cour suprême du Canada, en 1998, a joué un rôle central dans cette évolution.

Mais quel rôle, exactement? Là encore, les opinions divergent.

Selon le professeur de droit constitutionnel Henri Brun, qui faisait partie du groupe de cinq personnes à qui le gouvernement du Québec a confié la rédaction de la déclaration d'indépendance d'un Québec souverain, en 1995, le Renvoi est une « magnifique décision » qui a « secoué le Canada anglais ».

« Ce que ça vient établir, dit-il, c'est que le fin mot sur le sort à faire à une volonté d'accession à la souveraineté, c'est que c'est dans un premier temps une démarche démocratique claire, suivie non pas d'un agrément ou d'un désagrément d'un État antérieur (dans notre cas ici : le Canada), mais suivie, après négociations, d'une réaction de la communauté internationale. »

Benoît Pelletier insiste lui aussi sur l'importance capitale du Renvoi. Contrairement au professeur Brun, cependant, l'ancien ministre québécois des Affaires intergouvernementales juge que la négociation post-référendaire doit nécessairement culminer en une modification constitutionnelle. « Et à ce moment-là, la question serait de savoir : est-ce que l'appui populaire va se maintenir tout au long du processus sécessionniste? À mon avis, c'est un incontournable », insiste-t-il.

Mais Henri Brun voit les choses différemment : « Je ne pense pas que l'on puisse, tant pour l'intérêt du Canada que pour celui du Québec, étirer la négociation au-delà d'une année. Ce qui fait que, le maintien de l'appui, il va un peu de soi. »

Le professeur de l'Université Laval n'a pas non plus la même interprétation de la Loi sur la clarté référendaire que celle de Stéphane Dion. La loi de M. Dion, adoptée dans la foulée de la décision de la Cour suprême, donne au Parlement canadien la tâche d'examiner la clarté du processus référendaire, pour déterminer si Ottawa doit négocier avec Québec.

« On a adopté cette Loi sur la clarté pour tenter de compliquer les choses, de réduire la portée de ce jugement et faire en sorte que ça puisse devenir impossible, infaisable. Décourager le peuple québécois. Ça, ce n'est pas très glorieux. Et que ce soit demain, ou dans cinq ou dix ans, ce sera rappelé face à la communauté internationale. »

« Même si les souverainistes n'admettent pas que l'exercice de clarification qui a défilé à la fin des années 1990 était légitime, dans le fond, ils en tiennent compte », réplique Stéphane Dion.

— Hugo de Grandpré

Washington et Paris.

Au-delà des désaccords et points d'ombres, cependant, au Canada, toutes les parties semblent résolues à agir conformément

ment au droit.

Lors de sa visite, l'automne dernier, le député soudanais Gutbi Elsanousi s'était dit impressionné de constater la bonne atmosphère qui régnait autour de la question nationale québécoise. « Chacun comprend très bien la position de l'autre, parce que chacun est Québécois et chacun veut ce qui est de mieux pour le Québec », a-t-il noté.

« Ici, notre gouvernement souverainiste joue depuis 50 ans la carte de la démocratie. Ça lui fait honneur », conclut Benoît Pelletier.

Le reste, apparemment, est une question d'interprétation. **N**

Hugo de Grandpré est avocat et journaliste. Il travaille comme courriériste parlementaire au bureau d'Ottawa du quotidien La Presse. Il peut être joint au hdegrand@lapresse.ca.

Comment payer moins peut vous rapporter plus?

Visitez le barfinancial.com pour en apprendre d'avantage

