



# THE MACDONALD-LAURIER INSTITUTE



## COMMENTARY

### The International Court of Justice advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence What does it mean for Quebec's Sovereignist Movement?

By Stéphane Dion

*On September 20th, I participated in a debate at Université Laval comparatively assessing the current situation in Kosovo with that of Quebec. This debate was organized by Jean-Talon's riding executive for the Parti Québécois. It was the first time in my 14 year political career that I was invited to any event by the Quebec sovereignist movement.*

*The debate went very well. The students who attended were open-minded, and seemed enthused by being exposed to arguments many had never heard.*

*I took this opportunity to showcase the value of the Clarity Act as a great law that serves the interests of Quebecers, as well as all other Canadians.*

*Please find attached, in both official languages, my introductory and concluding remarks. The entire debate will be uploaded onto my website – <http://stephanedion.liberal.ca/>.*

*As always, I hope you enjoy reading this text, and welcome any comments you have*

*The Hon. Stéphane Dion is MP for Saint-Laurent-Cartierville / L'hon. Stéphane Dion est député de Saint-Laurent-Cartierville.*

## COMMENTAIRE

### L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo: quelle signification pour le mouvement souverainiste québécois ?

Par Stéphane Dion

*Le 20 septembre, j'ai participé à un débat à l'Université Laval sur la comparaison entre la situation au Kosovo et au Québec. Le débat a été organisé par l'Exécutif de l'association péquiste de Jean-Talon. C'était la première fois en 14 ans de vie publique que j'étais l'invité du mouvement souverainiste québécois.*

*Le débat s'est très bien passé. Les étudiants étaient ouverts d'esprit, stimulés par cette première exposition à des arguments qu'ils n'avaient pour la plupart jamais entendus.*

*J'en ai profité pour faire valoir que la Loi sur la clarté est une grande loi, qui sert les intérêts des Québécois comme de l'ensemble des Canadiens.*

*Vous trouverez en pièces attachées, dans les deux langues officielles, mes remarques d'introduction et de conclusion. Le débat en entier va paraître sur mon site web - <http://stephanedion.liberal.ca/>.*

*Je vous souhaite bonne lecture et comme toujours, je serai très heureux de recevoir vos commentaires.*

**T**hank you Mr. President (professor Jonathan Paquin). I am pleased to join you on this stage for the first time, and to meet Professor (Daniel) Turp once again. I thank Mr. Neko Likongo for his open-mindedness which has led to the first invitation I have ever received from the Parti Québécois or the Quebec sovereigntist movement in fourteen years of public life.

Mind you, this is not meant to criticize - I can't say that sovereigntist spokespersons are overwhelmed with invitations from the other side. What I am saying is that citizens of Quebec must talk to one another, even about issues as difficult as the one which gathers us together today – the procedure through which secession could happen here.

It is a fact: in Canada, secession is a possibility. This is spelled out in an Act of Parliament – the Clarity Act, which we passed to give effect to the August 20, 1998 Supreme Court opinion on the secession of Quebec. Contrary to many democracies – such as the United States, France or Spain – Canada does not consider itself indivisible; it accepts, in law, its divisibility. No Canadian political party is saying that it would try to prevent us, Quebecers, from leaving Canada if it was clear that we wanted to leave. This is the Canadian context – a very exceptional situation on the world scene.

So secession is possible in Canada; but not haphazardly, not outside the law, not outside clarity.

Whether one is for or against Quebec's secession, one has to admit that unilateral secession – one undertaken without negotiating a constitutional amendment – would be doomed to fail. It would be bad for everyone concerned. It would not lead to independence and it would be very disruptive for all.

And the reason is simple: a unilateral secession would have no legal foundation. It would contravene Canadian law and would have no legal standing in international law.

This is not to say that international law forbids unilat-

eral secession. But neither does it authorize it. There is no rule in the matter except when there is a right to secede – in cases of colonial rule or subjugation, domination or foreign exploitation.

Thus when the International Court of Justice ruled, in its July 22, 2010 Consultative Opinion, that Kosovo's unilateral declaration of independence did not violate international law, the Court also specified that its opinion was based on the fact that under international law, there is no applicable rule prohibiting such a declaration.

The Court did not say that Kosovo has a right to secede. In fact, it did not emit an opinion on the legal consequences of this unilateral declaration of independence, explicitly refused to say whether or not Kosovo is now officially an independent State and did not advise world States as to whether or not they should recognize Kosovo as such.

So in international law – outside of cases of colonial domination or subjugation – there is no applicable rule to prohibit a unilateral declaration of independence, and conversely, none to give a secessionist government the right to impose secession legally on those who do not want it.

But this is exactly what a secessionist government in Quebec would need if it wanted to act unilaterally: a legal instrument to force everybody to accept a change of country – including those who don't want to.

And there might be many of those: it is easily conceivable that faced with the inevitable turmoil that would be caused by a unilateral attempt to secede, millions of Quebecers attached to Canada would refuse to see their country taken away from them outside the rule of law.

Under international law, there is no rule regarding the authority to secede unilaterally. Neither is there a mandatory rule that allows bypassing Canada's laws. And it would be obviously anti-constitutional for a Canadian province to secede unilaterally or to usurp



the responsibilities attributed by the Constitution to the federal level of government.

Outside the rule of law, the Parliament and Government of Canada could not proceed with the break-up of Canada and put an end to their constitutional obligations toward almost a quarter of the country's population. In fact, such a break-up would require not only the consent but also the active involvement of the Government of Canada, if only for practical reasons.

Ways would have to be found to transfer tens of thousands of public servants from federal departments and Crown corporations to the Quebec public service, millions of tax returns, tons of laws and regulations... The break-up of a modern State like Canada could turn into an administrative nightmare. Obviously, such a huge operation could not happen without the assent and active participation of the Government of Canada.

But this level of participation by the Government of Canada would not be secured through a unilateral declaration of independence. On the contrary: not only would unilateral secession be without legal foundation, it would also be a practical impossibility.

To these arguments, spokespersons of the Quebec sovereigntist movement answer that the fundamental issue is political rather than legal and that it will be resolved through international recognition. They predict that the Canadian government would have to yield to the pressures applied by the States who recognize Quebec's independence, and follow suit. This scenario would have foreign States recognizing a Canadian province as an independent country against the will of the Government of Canada.

This is a totally unrealistic scenario that belies the proven, extreme reluctance of States to recognize unilateral secessions, and their past and ongoing practices in that regard. Many are the States that fear the impact such an example might have on their own unity. And they also worry about the de-

stabilizing effect a series of secessions would have in a world with no less than 3,000 different human groups who can - and do - claim distinct collective identities.

No wonder the countries that recognized Kosovo – notably the United States, countries of the European Union and Canada – only did so with the utmost precaution. They all insist that Kosovo is a special case, one with no precedent-setting implications. To explain their decision to recognize Kosovo's independence, they invoke a combination of four factors, none of which could be remotely interpreted as applying to a Canadian province.

First, the Kosovar population was the victim of serious exactions, notably during the bloody ethnic cleansing operations performed by the Milosevic regime in the late nineties.

Second, nobody doubts the near-unanimous will of Kosovo's Albanian population to be independent.

Third, the physical separation between Kosovo and Serbia is a *de facto* reality. In the spring of 1999, NATO booted the Serbian forces out of Kosovo in order to put an end to a humanitarian disaster. For almost ten years, Kosovo was placed under UN authority.

Fourth, forcing Kosovo's population back under Serbian authority would inevitably destabilize this already fragile region. Going back to the *status quo ante* is unthinkable.

However, in spite of these four solid arguments for the recognition of Kosovo, the majority of Nations continue to support Serbia's position. This includes China and Russia, which both have veto power within the United Nations Security Council. Nineteen years after its first declaration of independence, Kosovo is left with only partial international recognition. Such a situation would be unacceptable to a population such as ours, accustomed as we are to consider as a matter of fact the recognition, the world over, of our Canadian citizenship, Canadian passport and Canadian government.



To conclude, an attempt to secede Quebec from Canada unilaterally would be:

- devoid of international recognition;
- without legal foundation under international law;
- contrary to Canadian constitutional law;
- and an administrative impossibility.

Attempting to secede unilaterally would be a dead end, and bound to fail. However, Quebec's secession from Canada would be possible if it were done within the law. It would need the Canadian State's assent and the active participation of the Government of Canada. It would be imperative to follow the path indicated in the 1998 opinion of the Supreme Court of Canada and to abide by the Clarity Act which gives it effect. A separation agreement would have to be duly negotiated within the Canadian constitutional context, and on the basis of a clear expression of the will of Quebecers to leave Canada in order to make Quebec an independent State.

The break-up of a modern state such as Canada would be a very difficult goal to attain – and an unreachable one if pursued without clarity and outside the rule of law.

## Concluding Remarks

Canada does agree to consider itself a divisible nation. But it's not because it is forced to do so by international law, for there is nothing – not one sentence, one line, one syllable – anywhere in international law that says it should.

It's not because other countries would go against the will of the Canadian government and recognize a

Canadian province as an independent State: nothing in the manner in which States conduct themselves makes such a scenario credible.

It's not because a secessionist government would be in a position to force the Canadian Government to withdraw: on the contrary, the former would necessarily need to obtain the latter's participation.

The reason Canada considers itself divisible is that we cannot conceive that our country's existence should be based on anything other than a common desire to live together. If instead we had a common desire to break up, it would be necessary for this desire to manifest itself in a clear and unambiguous way. It is only then that secession could be negotiated within Canada's constitutional framework, with a will to ensure justice for all. This is what the Supreme Court of Canada ruled in 1998 and what the Clarity Act mandates.

Quebec's sovereigntist movement has given itself a huge task: to convince us Quebecers to make Quebec an independent country and in order to do that, give up Canada, the country we have built with other Canadians and which is the envy of the world. Far from making secession less onerous, attempting to achieve this objective unilaterally would put it out of reach.

Whether one wants secession or not, one has to admit that it cannot happen in the midst of confusion and by making up rights that do not actually exist. It can only happen in clarity and the respect of the rule of law for all.

Convincing us Quebecers that we would be happier if we were Canadians no more is a very tall order. But this is for another debate – "Why secede?" – rather than today's "How to secede?" Another debate to which I would be very happy to be invited.



**M**erci M. le Président (professeur Jonathan Paquin). Il me fait plaisir d'être pour la première fois sur la même estrade que vous, d'y retrouver le professeur (Daniel) Turp, et de remercier M. Neko Likongo pour son ouverture d'esprit qui me vaut ma première invitation de la part du Parti québécois ou du mouvement souverainiste québécois en quatorze ans de vie publique.

Remarquez, je ne critique pas, les invitations ne placent pas dans l'autre sens non plus pour les porte-parole souverainistes. Il faut que nous dialoguions entre Québécois, entre concitoyens, y compris sur le difficile sujet qui nous réunit aujourd'hui, soit la procédure par laquelle une sécession pourrait se faire chez-nous.

Car il est admis au Canada que la sécession est une possibilité. Nous l'avons même inscrit dans une loi, la Loi sur la clarté, qui donne effet à l'Avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec du 20 août 1998. Contrairement à tant d'autres démocraties – les États-Unis, la France, l'Espagne – le Canada ne se considère pas comme indivisible, il accepte, en droit, sa divisibilité. Il n'y a pas un parti politique au Canada qui dit vouloir nous retenir, nous les Québécois, dans le Canada si nous voulions clairement en sortir. Tel est le contexte dans lequel nous sommes, tout à fait exceptionnel à l'échelle internationale.

La sécession est donc une possibilité au Canada, mais pas n'importe comment, pas en dehors du droit, pas en dehors de la clarté.

Que nous soyons pour ou contre la sécession du Québec, nous devons convenir qu'une tentative de sécession unilatérale, c'est-à-dire tentée sans modification constitutionnelle négociée, serait vouée à l'échec. Elle n'apporterait rien de bon à personne. Elle ne permettrait pas de faire l'indépendance et elle vaudrait bien des perturbations inutiles à tout le monde.

La raison en est simple : une tentative de sécession unilatérale n'aurait pas de fondement juridique. Elle serait contraire au droit canadien et n'aurait pas de base juridique en droit international.

Non pas que le droit international interdise les sécessions unilatérales. Simplement, il ne les autorise pas non plus. Il n'établit pas de règle en ce domaine, sauf dans les seuls cas où existe un droit à la sécession, c'est-à-dire dans les situations coloniales ou de subjugation, de domination ou d'exploitation étrangère.

Ainsi, lorsque la Cour internationale de justice, le 22 juillet 2010, statue dans un avis consultatif, que la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo n'a pas violé le droit international, elle précise que c'est parce que le droit international ne comporte pas de règle applicable qui permettrait d'interdire une telle déclaration.

La Cour ne dit pas que c'est parce que le Kosovo aurait un droit à la sécession. En fait, elle ne se prononce pas sur les conséquences juridiques de cette déclaration unilatérale d'indépendance, elle refuse explicitement de dire si le Kosovo a accédé ou non au statut d'État et elle n'indique pas aux États s'ils devraient reconnaître ou non le Kosovo.

Ainsi, le droit international ne fournit pas, hors des situations coloniales et de subjugation, la règle d'autorité applicable qui permettrait d'interdire les sécessions unilatérales ou, à l'inverse, qui donnerait à un gouvernement sécessionniste le droit d'imposer légalement la sécession à ceux qui ne la veulent pas.

Or, tel est bien ce dont un gouvernement du Québec sécessionniste aurait besoin s'il voulait procéder de façon unilatérale : le moyen juridique d'obliger tout un chacun à accepter le changement de pays, y compris ceux qui n'en voudraient pas.

Ceux-ci pourraient être très nombreux : on pourrait facilement concevoir que, face aux perturbations que ne manquerait pas de susciter une tentative de sécession unilatérale, des millions de Québécois attachés au Canada n'accepteraient pas qu'on le leur enlève en dehors du droit.

Le droit international ne fournit pas cette règle d'autorité nécessaire à une sécession unilatérale. Il ne comporte pas davantage de norme péremptoire



qui permettrait d'écartier le droit canadien. Or, il est bien sûr anticonstitutionnel de la part d'une province canadienne de faire sécession unilatéralement ou de s'accaparer les responsabilités que la Constitution confère à l'ordre fédéral.

Le Parlement et le gouvernement du Canada ne pourraient, en dehors du droit, procéder à la scission du Canada et mettre fin à leurs obligations constitutionnelles envers près du quart de la population canadienne. Or, non seulement le consentement mais en fait la participation active du gouvernement du Canada seraient nécessaires pour effectuer la sécession, ne serait-ce que pour des considérations pratiques.

Il faudrait trouver le moyen de transférer des dizaines de milliers de fonctionnaires des ministères fédéraux et des sociétés de la Couronne vers la fonction publique québécoise, des tonnes de lois et de règlements, des millions de déclarations d'impôts, etc. La scission d'un État moderne comme le Canada pourrait tourner en capharnaüm administratif. Il va de soi qu'elle ne pourrait se effectuer sans l'assentiment et en fait la participation active du gouvernement du Canada.

On n'obtiendra pas cette participation nécessaire du gouvernement du Canada au moyen d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Au contraire, une sécession unilatérale est une impossibilité pratique en plus d'être sans fondement juridique.

Confrontés à ces arguments, les porte-parole du mouvement souverainiste québécois rétorquent que l'enjeu fondamental est politique et non juridique et sera résolu par la reconnaissance internationale. Ils prédisent que la pression des États qui reconnaîtront le Québec comme un État indépendant obligera le gouvernement canadien à faire de même. Nous voilà donc dans un scénario où les États reconnaîtraient une province canadienne comme un État indépendant contre l'avis du gouvernement du Canada.

C'est là un scénario tout à fait irréaliste, contraire à la pratique des États, laquelle montre une réticence extrême à reconnaître les sécessions unilatérales. Les États sont nombreux à craindre les effets que de tels

exemples pourraient avoir sur leur propre unité et tous redoutent l'effet déstabilisant de sécessions en chaîne dans un monde qui compte pas moins de 3000 groupes humains revendiquant une appartenance collective distincte.

Aussi les États qui ont reconnu le Kosovo, en particulier les États-Unis, les pays de l'Union européenne et le Canada, l'ont-ils fait en prenant d'infinites précautions. Ils insistent sur la situation spécifique du Kosovo qui ne crée à leurs yeux aucun précédent. Ils invoquent la combinaison de quatre facteurs dont on ne voit pas comment ils pourraient s'appliquer, même de loin, à une province canadienne.

Premièrement, la population du Kosovo a été victime d'exactions graves, surtout lors de la sanglante tentative de nettoyage ethnique dont s'est rendu coupable le régime Milosevic à la fin des années quatre-vingt dix.

Deuxièmement, nul ne doute que la population d'origine albanaise du Kosovo veut son indépendance à la quasi-unanimité.

Troisièmement, la séparation du Kosovo et de la Serbie est déjà un état de fait sur le terrain. Au printemps 1999, l'OTAN a chassé les forces serbes du Kosovo pour mettre fin à une catastrophe humanitaire. Pendant près de dix ans, le Kosovo a été placé sous l'autorité de l'ONU.

Quatrièmement, le retour forcé de la population du Kosovo sous l'autorité serbe serait inévitablement une source d'instabilité dans une région déjà fragile. On ne peut pas revenir en arrière.

Malgré ces quatre solides arguments pour la reconnaissance du Kosovo, la majorité des États continuent à soutenir le point de vue de la Serbie, y compris la Chine et la Russie qui détiennent un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. Ce qui laisse le Kosovo, dix-neuf ans après sa première déclaration unilatérale d'indépendance, aux prises avec une reconnaissance internationale partielle, tronquée, inacceptable pour une population comme la nôtre habituée à considérer



comme allant de soi la reconnaissance de sa citoyenneté canadienne, de son passeport canadien et de son gouvernement partout dans le monde.

En conclusion, une tentative de sécession unilatérale du Québec du Canada serait :

- sans reconnaissance internationale;
- sans fondement juridique au regard du droit international;
- contraire au droit constitutionnel canadien;
- en plus d'être une impossibilité administrative.

Une tentative de sécession unilatérale serait une voie sans issue, vouée à l'échec. La sécession du Québec du Canada est possible cependant, à l'intérieur du droit. Pour pouvoir s'effectuer, elle nécessiterait l'assentiment de l'État canadien et, en fait, la participation active du gouvernement du Canada. Il faudrait suivre la voie indiquée par l'Avis de la Cour suprême du Canada et par la Loi sur la clarté qui lui donne effet. Un accord de séparation devrait être dûment négocié dans le cadre constitutionnel canadien, sur la base de l'expression claire de la volonté des Québécois de sortir du Canada pour faire du Québec un État indépendant.

Si scinder un État moderne comme le Canada serait déjà une tâche très difficile, cette tâche deviendrait carrément hors de portée s'il fallait la tenter en dehors du droit et de la clarté.

## Texte de conclusion

Si le Canada accepte de se considérer comme un pays divisible, ce n'est pas parce qu'il y est contraint par le droit international : il n'y a pas une phrase, pas une ligne, pas une syllabe dans le droit international qui l'y oblige.

Ce n'est pas parce que les autres pays reconnaîtraient une province canadienne comme un État indépendant contre l'avis du gouvernement du Canada : rien dans la pratique des États ne rend un tel scénario crédible.

Ce n'est pas parce que le gouvernement sécessionniste serait en mesure de contraindre le gouvernement du Canada de se retirer : au contraire, c'est le premier qui aurait à obtenir la participation nécessaire du second.

Si le Canada se reconnaît comme divisible, c'est parce que nous ne pouvons concevoir que l'existence de notre pays soit basée sur autre chose que la volonté de vivre ensemble. Si une volonté de rupture devait s'y substituer, celle-ci devrait se manifester de façon claire et non-ambiguë. C'est alors seulement que la sécession pourrait être négociée dans le cadre constitutionnel canadien, avec un souci de justice pour tous. Voilà ce qui a été établi par l'avis de la Cour suprême du Canada de 1998 ainsi que la Loi sur la clarté qui lui donne effet.

Le mouvement indépendantiste québécois s'assigne à lui-même une tâche énorme : celle de nous convaincre, nous les Québécois, de faire du Québec un pays indépendant et pour cela, de renoncer au Canada, ce pays que nous avons bâti avec les autres Canadiens et qui fait l'envie du monde entier. Une tentative de sécession unilatérale ne rendrait pas cette tâche moins énorme, elle la mettrait hors de portée.

Que nous souhaitions ou non la sécession, nous devons convenir qu'elle ne peut s'effectuer dans la confusion et l'invention de droits qui n'existent pas. Elle ne serait possible que dans la clarté et le respect du droit pour tous.

C'est toute une commande que de nous convaincre, nous les Québécois, que nous serions plus heureux si nous n'étions plus Canadiens. Mais c'est là un autre débat, celui du pourquoi de la sécession, plutôt que du comment; un autre débat, donc, à propos duquel je serais très heureux d'être invité à nouveau.





# THE MACDONALD-LAURIER INSTITUTE



## **“True North in Canadian Public Policy”**

The Macdonald-Laurier Institute for Public Policy exists to make poor quality public policy unacceptable in Ottawa. We will achieve this goal by proposing thoughtful alternatives to Canadians and their political and opinion leaders through non-partisan and independent research and commentary.

The Macdonald-Laurier Institute is an independent, non-partisan registered charity for educational purposes in Canada and the United States. We are grateful for support from a variety of foundations, corporations and individual donors. Without the support of people across Canada and the United States for our publications on policy issues from aboriginal affairs to democratic institutions; support for our events featuring thought and opinion leaders; and support for our other activities, the Institute would not be able to continue making a difference for Canadians. For information on supporting the work of the Macdonald-Laurier Institute by making a charitable donation, please visit our website at [www.macdonaldlaurier.ca/supportMLI](http://www.macdonaldlaurier.ca/supportMLI)

The notion that a new think-tank in Ottawa is unnecessary because it would duplicate existing institutions is completely mistaken. The truth is there is a deep dearth of independent think-tanks in our nation's capital.

*Allan Gotlieb, former Deputy Minister of External Affairs and Ambassador to Washington*

To surmount the enormous challenges of getting Canada's place in the world right and taking advantage of changing opportunities, we need more ideas, input, discussion and debate in Ottawa--that is where the crucial decisions about our future are made. That's why MLI is so vital to Canada today.

*Hon. James S. Peterson, former Minister of International Trade and Member of Parliament for 23 years*

MLI has been registered by the IRS and CRA as a charitable organisation for educational purposes.