



Déclarations et Discours

N° 84/4

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA ET LES DROITS DE LA PERSONNE

Discours de l'honorable Jean-Luc Pepin, ministre des Relations extérieures à la septième Conférence annuelle sur les droits de la personne et la politique étrangère du Canada, Fondation canadienne des droits de l'homme, Ottawa, le 26 mars 1984.

En décembre dernier, le monde célébrait le 35^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui proclamait les droits de la personne et les libertés fondamentales que les gouvernements s'étaient déjà engagés à respecter et à promouvoir en signant la Charte des Nations unies en 1945.

M. John Humphrey, qui, bon nombre d'entre vous le savent, représentait le Canada à cette occasion, a prononcé devant l'Assemblée générale un discours direct qui fut si bien reçu qu'on lui demanda de présider une partie de la session cette journée-là.

Il est de notoriété publique que M. Humphrey a été l'un des pionniers du processus qui a donné droit de cité à la question des droits de la personne dans les instances internationales. En sa qualité de président de la Fondation canadienne des droits de l'homme, il défend toujours cette cause avec une ardeur toute juvénile. Au Canada, son nom est presque synonyme de droits de l'homme à l'échelle mondiale, ce qui confirme encore une fois que pour progresser, les grandes causes doivent être incarnées par des personnes dynamiques et généreuses.

Une révolution

Laissez-moi d'abord vous livrer quelques observations sur la place des droits de la personne dans la pratique et le droit international.

Ce qui s'est passé ces quarante dernières années tient véritablement de la révolution. Avant la Seconde Guerre mondiale, personne, pour ainsi dire, ne remettait en question la doctrine reconnue selon laquelle l'homme et ses droits étaient une affaire purement nationale, qui ne regardait que l'État. La Société des Nations, vous vous en souviendrez, n'avait aucun pouvoir d'intervention dans ce domaine, sauf dans le cas de certaines minorités au sujet desquelles des arrangements conventionnels spéciaux avaient été pris à Versailles. L'exception ne faisait que confirmer la règle voulant que les gouvernements aient la liberté de traiter leurs citoyens comme bon leur semblait. Pour reprendre une expression que j'utilisais à l'époque où j'enseignais, je dirai que les personnes étaient parfois l'« objet » du droit international, mais n'en étaient jamais le « sujet ».

Des horreurs de la Seconde Guerre mondiale sont issus, à un rythme assez rapide, la Charte des Nations unies en 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui sont entrés en vigueur en 1976, ainsi que d'autres déclarations et conventions internationales qui confirmaient les droits de la personne dans le cadre du droit international.

En Europe et en Amérique latine, ce mouvement international a trouvé sa contrepartie dans l'élaboration de pactes régionaux, qui, sous certains rapports, étaient encore plus exigeants, et par lesquels les nations en cause ont cherché à instaurer des régimes convenant davantage à leurs cultures.

En constituant ce réseau de traités multilatéraux, les États ont mieux défini les normes internationales qu'ils ont convenu de respecter à l'intérieur de leurs frontières, et qu'ils se sont engagés à promouvoir à l'échelle internationale. Les États sont désormais comptables l'un envers l'autre et envers les communautés internationales et régionales de leur comportement dans ce domaine. C'est là la « véritable révolution » dont je parlais tout à l'heure.

À l'évidence, cette « révolution » n'est pas terminée. Certes, nous pouvons nous réjouir de la création de ce réseau international d'obligations qui lie les États, mais nous ne pouvons tirer autant de satisfaction des moyens dont nous disposons pour garantir le respect de ces obligations. La création de structures et de mécanismes qui permettront vraiment d'atteindre cet objectif sera une tâche longue et ardue dans un monde où il faut persuader chaque État d'abdiquer chaque jour davantage ses droits « souverains ».

Les défenseurs des droits de l'homme disposent de plusieurs moyens pour mieux faire respecter, dans le monde entier, les normes internationales dont ils ont convenu. Le premier consiste à s'assurer que les nouvelles conventions internationales renferment des dispositions appropriées prévoyant leur mise en œuvre. Le projet de Convention sur la torture, que la Commission des droits de l'homme vient de transmettre à l'Assemblée générale, et que celle-ci examinera cet automne, renfermera probablement de telles dispositions. Il n'y a pas encore eu d'accord final à ce sujet, mais le Canada appuie fermement la création d'un comité qui, dans le cadre de cette convention, non seulement examinera les rapports officiels des diverses nations en la matière, mais aura aussi le pouvoir d'enquêter sur les plaintes reçues de diverses sources.

En deuxième lieu, nous pouvons améliorer la situation en perfectionnant les mécanismes, surtout ceux de la Commission des droits de l'homme, qui obligent un État membre, qu'il ait ou non ratifié les pactes et les conventions, à répondre à des allégations de violations flagrantes et persistantes des normes internationales.

Troisièmement, il faut convaincre d'autres États d'adhérer au réseau international de traités et de conventions, et de se soumettre ainsi aux mécanismes de mise en œuvre existants. Par exemple, à l'heure actuelle, le Pacte relatif aux droits civils et politiques n'a été ratifié que par 77 États, soit un peu moins de la moitié des États membres des Nations unies. De ce nombre, seuls le Canada et trente autres pays ont ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte, qui accorde à la personne un droit d'appel devant une instance internationale, à savoir le Comité des droits de l'homme. Comme les problèmes des droits de l'homme entraînent, de par leur nature, des différends entre un individu et son gouvernement, le fait que cet individu puisse présenter une communication est capital si l'on veut réellement défendre ces droits. Il est réconfortant de voir que de plus en plus d'États se rallient à cette position. Certains ont mis du temps à le faire; la Bolivie a récemment signé le Protocole facultatif après le retour des civils au pouvoir, et le nouveau gouvernement argentin a saisi son Congrès d'une législation visant à autoriser la ratification des deux Pactes et du Protocole facultatif. Comme toujours, la révolution est synonyme d'évolution.

Aux Nations unies et dans ses relations bilatérales avec d'autres États, le Canada devra continuer d'appuyer le lent processus qui consiste à encourager d'autres États à souscrire aux obligations du droit conventionnel, et à améliorer les façons de les amener à respecter leurs engagements.

Cela me conduit à une deuxième série de réflexions sur le rôle du Canada dans le domaine des droits de l'homme.

Le Canada et la lutte pour la défense des droits de la personne à l'échelle internationale

Cette année, le Canada terminera un troisième mandat, soit un total de neuf ans, comme membre de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. C'est principalement au sein de cette Commission qu'il faut s'entendre sur la définition des normes internationales applicables aux droits de l'homme, et trouver de nouveaux mécanismes d'application en ce domaine.

Pendant ces neuf années, le Canada a été l'un des membres les plus actifs de la Commission grâce à une délégation dynamique dirigée par l'ambassadeur Yvon Beaulne. Ce dernier prend maintenant sa retraite, mais il a laissé sa marque tant à la Commission qu'au ministère qu'il a si bien servi. Grâce à ses profondes convictions personnelles et à ses grandes qualités de négociateur, il a su trouver des solutions à de nombreux problèmes où chacun restait sur ses positions dans un climat chargé. Il a également été un exemple pour tous ceux qui ont collaboré avec lui dans ce domaine, et il laisse derrière lui de nombreux agents — un groupe d'intervention — qui prendront la relève.

Qu'a pu réaliser le Canada en tant que membre de cette Commission au fil des ans ?

Je vous donnerai d'abord un bref aperçu de la présente session, qui s'est déroulée du 6 février au 16 mars, et dont les rapports finals ne sont pas encore prêts. Elle n'a été marquée d'aucune percée spectaculaire, mais des progrès sensibles ont été réalisés sur diverses questions.

Comme je l'ai déjà précisé, la Commission a préparé un projet de convention sur la torture, ce qui était l'un des principaux objectifs du Canada, objectif pour lequel sa délégation n'a pas ménagé ses efforts. Si cette convention est adoptée par l'Assemblée générale, elle définira clairement le crime qu'est la torture, et obligera les États qui y seront partie à empêcher les abus, à punir ceux qui les commettent, et à indemniser les victimes.

À la suite d'une initiative du Canada, la Commission recevra chaque année un rapport sur les répercussions éventuelles que peuvent avoir sur les droits de l'homme les états de siège ou d'urgence décrétés dans divers pays, et qui entraînent la plupart du temps de graves limitations ou violations des droits de l'individu.

Le Canada a appuyé des propositions qui ont renforcé les activités permanentes du Groupe de travail sur les « disparitions » et du Rapporteur spécial sur les « exécutions sommaires ».

Le Canada a lancé avec succès des initiatives au sujet des prisonniers de conscience et des droits des

handicapés, et a pu faire appuyer par consensus la poursuite des efforts visant à améliorer la façon de faire face aux exodes massifs provoqués par des violations des droits de la personne et, si possible, de les empêcher.

Après avoir réussi à faire apporter certaines améliorations aux projets de résolution, la délégation canadienne a pu approuver, avec la Commission, les résolutions sur le Guatemala, le Salvador et le Chili.

La Commission a approuvé la nomination de rapporteurs spéciaux pour l'Iran et l'Afghanistan, ce qui devrait l'aider à mieux examiner l'état insatisfaisant des droits de la personne dans ces deux pays.

L'examen de la question polonaise a été reporté à la prochaine session, ce qui devrait au moins garantir que la situation dans ce pays pourra alors être débattue.

Dans l'ensemble, ce fut une session très occupée, pendant laquelle les réalisations du Canada ont été nombreuses.

Si l'on fait le bilan de ces neuf années, on se rend compte que le Canada peut être fier de ce qu'il a su faire pour servir la cause des droits de l'homme dans le cadre des travaux de la commission. Très souvent, il s'est agi de petits efforts en vue d'améliorer le fonctionnement d'une procédure, ou de dépolitiser un tant soit peu une résolution pour la rendre un peu plus constructive, car nous croyons qu'il est, en général, préférable de débattre ces questions de façon modérée, équilibrée et constructive, en nous inspirant de principes humanitaires fondamentaux plutôt que d'une idéologie politique. C'est cette concentration sur la dimension humanitaire qui a caractérisé la contribution du Canada et qui a fait de ce dernier un membre productif de la commission, un membre digne de confiance.

Le Canada a notamment prôné pendant ces neuf années l'approche thématique des violations des droits de la personne, approche qui consiste à étudier de façon globale des types particuliers de violations, à examiner les circonstances générales les entourant, ainsi que les façons particulières dont elles se sont produites dans les divers pays concernés. Cette approche, qui met l'accent sur le péché plutôt que sur le pécheur, a sans aucun doute favorisé, au regard de questions difficiles comme les « exécutions sommaires » et les « disparitions », un examen plus raisonnable et global que si ces mêmes questions avaient été soulevées séparément à l'égard d'États en particulier.

L'examen des « exécutions sommaires » et des « disparitions » dans une perspective globale se poursuit maintenant d'année en année et les pratiques adoptées à cette fin sont le garant de son utilité, puisqu'elles permettent d'agir plus rapidement lorsque de nouveaux cas se présentent. On peut ainsi, grâce à l'application de cette approche thématique, réagir de façon plus efficace face à deux des principaux crimes perpétrés contre l'inviolabilité de la personne. En tant qu'initiateur du Groupe de travail sur les « disparitions », le Canada peut s'attribuer une bonne part du mérite de ce progrès. Cette approche peut d'ailleurs s'appliquer à de nombreux secteurs. Nous l'avons déjà adaptée à certains et voudrions sans doute la proposer pour d'autres.

Vous aurez remarqué que je parle de nouvelles contributions que le Canada pourrait faire aux travaux

de la Commission au moment même où notre mandat se termine. Je sais que pour certains Canadiens, il est presque inconcevable que leur pays ne soit plus membre de la Commission. Ceux-ci craignent que cette absence, qui coïncide avec le départ de l'ambassadeur Beaulne, ne marque la fin d'une ère d'« activisme » canadien dans le dossier des droits de l'homme sur la scène internationale.

Cette préoccupation est si grande que je me dois de vous demander de convenir avec moi que le Canada doit, de temps à autre, céder la place à d'autres États au sein d'un groupe dont le nombre de membres est limité, soit aux États du groupe occidental dans le cas présent. Je puis vous dire par ailleurs que le gouvernement se propose de se faire réélire à la première occasion.

Bien qu'il ne doive pas être membre à part entière pendant les années à venir, le Canada sera représenté au sein de la Commission par une délégation d'observateurs active dirigée par un agent diplomatique de niveau supérieur. Nous ne pourrons ni présenter des résolutions ni participer au vote, et nous ne pourrons prendre part aux examens confidentiels des situations nationales. Par contre, nous pourrons participer aux discussions, faire partie de plusieurs groupes de travail, et coparrainer des résolutions. Il me semble qu'ainsi, en collaborant avec les délégations d'États membres amis, et en concentrant ses efforts sur les questions qui l'intéressent au plus haut point, le Canada sera en mesure d'accomplir presque autant que s'il était membre à part entière. Mais je m'empresse d'ajouter que, même si cet optimisme s'avère fondé, nous chercherons à nous faire réélire dans les plus brefs délais.

J'aimerais également souligner que des Canadiens éminents travailleront dans le cadre des institutions des Nations unies à titre de spécialistes des droits de la personne plutôt que de représentants du gouvernement. Mme Gisèle Côté-Harper a été élue au sein du Comité des droits de l'homme pour terminer le mandat de M. le Juge Tarnopolsky. Par ailleurs, M. le Juge Jules Deschênes et Mme Rita Cadieux ont été élus, à titre de membre et de suppléante respectivement, à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Notons également que Mme Maureen O'Neil est membre de la Commission de la condition de la femme, et que Mme Marie Caron a participé aux travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes depuis sa création. Tous ces Canadiens sont d'ardents défenseurs des droits de la personne, et je suis persuadé qu'ils sauront contribuer à préserver le caractère impartial et international des organismes au sein desquels ils œuvrent.

Outre les Nations unies, il est une autre tribune où les droits de la personne retiennent de plus en plus l'attention. Les réunions de suivi de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), prévues par l'Acte final d'Helsinki en 1975, s'inscrivent dans un processus aux multiples facettes où l'on distingue actuellement deux grands volets, l'un touchant la sécurité, l'autre les droits de l'homme. L'Acte final a reconnu l'importance des droits de l'homme dans les relations entre l'Est, l'Ouest, les États neutres et non alignés de l'Europe, ainsi que le Canada et les États-Unis.

D'emblée difficile, l'étude des questions humanitaires est devenue, avec le recul de la détente, de plus en plus litigieuse, d'abord à la réunion de Belgrade puis à celle de Madrid qui s'est tenue de 1980 à 1983. À Madrid, la délégation du Canada a participé activement aux discussions sur l'application des droits de l'homme qui se sont poursuivies tout au long des trois ans qu'a duré la réunion. Malheureusement, ce débat a peu fait progresser la recherche d'une solution au problème étudié, une cause majeure de

tensions. De fait, il convient de dire que l'on a constaté un déclin du respect des droits de l'homme durant la conférence, et que certains États participants ont trouvé à cet égard toutes sortes de justifications ne faisant qu'aggraver le problème.

Dans son discours d'ouverture à la conférence, le 11 novembre 1980, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, M. MacGuigan, a proposé la tenue d'une réunion d'experts en vue d'étudier la question des droits de l'homme dans le contexte de la CSCE. Je me dois de préciser que dans le langage de la CSCE, l'expression « réunion d'experts » définit la réunion plutôt que ses participants. La réunion susmentionnée, qui doit avoir lieu à Ottawa d'avril à juin 1985, sera d'ordre intergouvernemental et tiendra davantage du débat politique que de la discussion entre spécialistes. Elle donnera sans doute lieu à un nouvel examen de la mise en œuvre prévue par l'Acte final; le gouvernement du Canada espère qu'elle amorcera également un processus politique propre à rapprocher les positions de l'Est et de l'Ouest sur les droits de l'homme. Toutefois, ce processus — s'il peut être amorcé — sera forcément long et difficile.

Avant cette réunion, nous consulterons sur une grande échelle les citoyens canadiens et les organisations non gouvernementales de tous genres qui s'intéressent à la question. Vu l'intérêt réel que vous portez aux droits de l'homme, j'espère que vous commencerez dès maintenant un travail de réflexion et présenterez en temps opportun au gouvernement votre opinion sur la façon dont pourrait s'amorcer une certaine réconciliation des conceptions largement divergentes de l'Est et de l'Ouest sur les droits de la personne. Si notre but n'était que de nous en prendre aux carences que nous constatons en Europe de l'Est, nous aurions déjà toute l'information voulue pour alimenter notre discours. Cependant, mis à part une certaine satisfaction morale, cette approche ne nous apporterait probablement rien de concret, si ce n'est quelques notes d'hôtels.

Les droits de la personne dans les relations bilatérales

Outre son activité permanente dans les instances multilatérales, le Canada a multiplié et intensifié ses efforts en vue de donner aux droits de l'homme toute l'importance qu'ils méritent dans ses relations bilatérales avec les autres États. Dans le cours normal de leurs activités, les missions du Canada à l'étranger suivent la situation des droits de l'homme dans leurs pays d'accréditation et signalent régulièrement tout événement important dans ce domaine à Ottawa où les responsables tiennent de plus en plus compte des droits de l'homme dans les relations extérieures. Le gouvernement a toujours cherché à mettre en valeur les droits de la personne en les intégrant dans son système de relations plutôt qu'en les isolant, en leur consacrant par exemple une unité organisationnelle distincte et en envoyant à l'étranger des agents spéciaux chargés de travailler exclusivement sur ce dossier. Ce serait, à mon sens, une erreur d'isoler un facteur aussi important et aussi intimement lié au tissu social, politique et économique de tous les pays.

Dans nos relations bilatérales, nous continuons de privilégier le rappel persistant, mais le plus souvent confidentiel, de nos préoccupations dans des cas particuliers où des personnes peuvent avoir été victimes d'abus. Par exemple, l'une de nos ambassades sera chargée de s'informer de l'état d'un prisonnier détenu pour des délits que nous considérons comme politiques plutôt que de droit commun. Ces démarches

sont entreprises pour des motifs purement humanitaires, ou pour une raison particulière, par exemple la présence au Canada de parents du prisonnier ou la publicité faite par des organisations non gouvernementales. Avant de passer à l'action, on examinera si les démarches envisagées sont propres à améliorer la situation du détenu. Parfois, il peut ne pas être dans l'intérêt de ce dernier de signaler son cas. Par contre, il arrive que des cas d'une importance particulière soient discutés, à l'occasion de visites, lors d'entretiens confidentiels entre des ministres du Canada et leurs homologues étrangers.

Il est difficile d'évaluer avec précision les effets de cette diplomatie plutôt « tranquille ». Je sais toutefois qu'elle donne souvent des résultats et qu'à long terme elle permet de sensibiliser pleinement à notre position les gouvernements concernés. Comme les succès sont souvent tributaires de la discrétion, le ministère des Affaires extérieures ne pourra jamais en faire état publiquement. Par ailleurs, nos interventions dans le secteur des droits de la personne se sont considérablement accrues au cours de la dernière décennie et, à mon avis, continueront d'augmenter.

Il arrive souvent que l'on demande au gouvernement du Canada de réduire son aide aux pays en voie de développement où la situation des droits de la personne est une source de préoccupations. La plupart du temps, nous ne donnons pas suite à ces suggestions. En effet, en choisissant d'exprimer de la sorte nos objections à la conduite d'un régime quelconque, nous pourrions bien prolonger, voire aggraver les épreuves de ceux que nous voulons aider, et les punir des fautes de leur gouvernement. Pourtant, nous nous sentons parfois obligés de suspendre notre aide bilatérale, comme cela s'est produit récemment dans le cas du Guatemala et du Salvador. De telles décisions doivent toujours être prises à regret, avec plus de tristesse que de colère, et seulement dans des situations extrêmes. En effet, en retirant notre aide, nous sommes d'autant moins en mesure de favoriser une amélioration graduelle de la situation.

Lorsqu'il est appelé à se prononcer pour ou contre les projets et les programmes de développement de la Banque mondiale ou d'autres institutions internationales de financement et de développement, le Canada doit prendre en considération le fait que ces organisations sont généralement tenues par leur charte de fonder leurs décisions sur des critères exclusivement économiques et techniques. Nous avons pour politique de respecter cette règle; nous le faisons parfois avec un certain regret, mais en espérant toujours que les longs délais qu'exige généralement la réalisation de tels projets permettront à d'autres agents, intérieurs et extérieurs, de susciter des changements dans les attitudes. À mon avis, nous devons continuer de suivre cette politique, ne serait-ce que pour empêcher les institutions internationales de devenir les instruments de pressions politiques opposées.

Conclusion

J'estime que nous pouvons à bon droit être fiers de nos réalisations dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de la personne à l'étranger. C'est surtout à la réputation que nous aurons acquise — celle de mettre généralement en pratique ce que nous prêchons — que nous devons la crédibilité dont jouissent les représentants compétents que nous envoyons dans nos ambassades et auprès des organismes des droits de l'homme à l'étranger.

Il est normal que nos relations extérieures reflètent les progrès remarquables survenus au Canada ces

dernières années dans le domaine des droits de la personne. La Charte des droits et libertés qui, maintenant, fait partie intégrale de la Constitution canadienne, est la pierre angulaire d'un dispositif vaste et complexe de lois fédérales et provinciales et de mécanismes administratifs, tous destinés à protéger les individus de l'injustice et de la discrimination, et à valoriser les droits des groupes désavantagés. À cet égard, notons que l'on s'est efforcé activement d'améliorer la situation des autochtones, des handicapés, des femmes, des enfants et des autres groupes dont les droits sont particulièrement vulnérables.

Il est naturel que nous voulions transposer ces réalisations à l'étranger, mais nous ne devons pas croire qu'il s'agit là d'un processus unilatéral. Après avoir été mises à l'épreuve sur la scène internationale, bien des motions dont nous estimions qu'elles faisaient partie de notre patrimoine nous sont revenues mieux définies et renforcées pour être incorporées à de nouvelles lois canadiennes ou utilisées comme principes généraux par nos tribunaux. De cette manière comme de bien d'autres, les efforts déployés par le Canada en vue de protéger et de promouvoir les droits de la personne dans le monde entier servent nos propres intérêts, en plus de ceux des gens que nous cherchons à aider.