



Déclarations et Discours

No 81/7

LES ENGAGEMENTS DU CANADA EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mark MacGuigan, devant la Fondation canadienne des droits de l'homme, Ottawa, le 27 mars 1981

...Il ne fait pas de doute qu'il importe d'établir entre le gouvernement et le public une communauté de vues et d'approches en ce qui concerne les droits de l'homme. C'est pourquoi je voudrais aujourd'hui vous faire part de certaines réflexions sur le rôle que jouent ces droits dans les affaires internationales, et plus particulièrement sur la place qu'ils occupent dans la politique étrangère du Canada.

Je voudrais dès le départ dissiper cette notion de plus en plus répandue selon laquelle les droits de l'homme n'occupent le centre de l'attention internationale que depuis l'énonciation par la précédente Administration américaine d'une politique des droits de l'homme, et que cette question disparaîtra de l'horizon avec l'avènement de la nouvelle Administration. A mon avis, tant la prémisse que son corollaire sont erronés. Les droits de l'homme sont venus à l'avant-scène du débat international en 1975 avec la conclusion de l'Acte final et la mise en train du processus ainsi engendré; je reviendrai d'ailleurs sur ce point un peu plus tard.

Au Canada, toutefois, le souci des droits de l'homme fait partie intégrante de la politique étrangère depuis des décennies. Notre attitude à cet égard a peut-être été perçue comme procédant de motivations d'ordre politique ou humanitaire. En fait, la réaction du Canada aux violations des droits de l'homme lui est dictée par la profonde préoccupation que lui inspirent les actes d'inhumanité et les souffrances qu'ils entraînent. Je vous ferai grâce des nombreux exemples qui pourraient être cités à l'appui de cet argument; je me bornerai à citer celui de l'Afrique du Sud. Vous vous rappellerez qu'il y a 20 ans le gouvernement du Canada, préoccupé par la politique d'*apartheid* menée par l'Afrique du Sud, a appuyé l'expulsion de ce pays du Commonwealth. Deux ans plus tard, nous avons mis un embargo volontaire sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud et, en 1977, nous avons participé à l'embargo obligatoire imposé par le Conseil de sécurité des Nations Unies. En décembre 1977, nous avons pris une mesure sans précédent à l'égard de l'Afrique du Sud en rappelant nos délégués commerciaux. Nous avons en outre fermé notre consulat général à Johannesburg et restreint l'utilisation des lignes de crédit de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). Enfin, en 1978, nous avons émis un code de conduite à l'intention des sociétés canadiennes opérant en Afrique du Sud et rompu nos liens officiels avec ce pays dans le domaine du sport.

Au fil des ans, nous avons réagi avec force aux persécutions menées dans de nombreux pays contre des individus et des groupes, d'une manière qui démontre bien notre engagement à long terme envers les victimes de ces persécutions. Depuis la Seconde Guerre mondiale, nous avons accueilli au Canada plus de 350 000 réfugiés et personnes déplacées: Européens de l'Est, Juifs soviétiques, Hongrois, Tchèques, Tibétains, Asiatiques d'Ouganda, Argentins, Libanais, Chiliens, Vietnamiens, Cambod-

giens, Laotiens, Cubains, Haïtiens et, plus récemment, Salvadoriens. Notre politique des droits de l'homme repose sur les mêmes principes qui régissent nos programmes de réinstallation des réfugiés et d'aide au développement. Notre objectif primordial est de porter secours aux victimes, de leur assurer la sécurité et de pourvoir à leur besoins essentiels.

Changement d'attitude

Si l'action et la préoccupation face aux situations mettant en cause les droits de l'homme constituent depuis des décennies un élément des affaires internationales, il reste que le ton du débat international s'est sensiblement modifié au fil des ans. Autrefois, le Canada réagissait aux cas particuliers à mesure qu'ils se présentaient. La complexité des questions relatives aux droits de l'homme et l'impossibilité de jamais parvenir à une approche totalement cohérente nous faisaient hésiter à énoncer une politique globale. Par conséquent, tout en attribuant à ces questions l'importance qu'elles méritaient, nous les traitions indépendamment du contexte plus vaste de la politique étrangère. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Il s'est produit un changement d'attitude au Canada, comme d'ailleurs dans la plupart des démocraties de type occidental. La question des droits de l'homme a désormais acquis droit de cité en politique étrangère.

Qu'est-ce qui a provoqué ce changement d'attitude? Comme je l'ai déjà dit, c'est peut-être le dialogue et le débat qui ont entouré la Conférence d'Helsinki de 1975 ainsi que l'adoption de son Acte final. En effet, vous le savez sans doute, les préparatifs de la Conférence ont amené des groupes et des parlementaires occidentaux à engager d'intenses discussions, tant entre eux qu'avec des gouvernements, sur les objectifs et les réalités du traitement des problèmes relatifs aux droits de l'homme en Europe de l'Est. Puis, dans l'Acte final, tous les participants, y compris l'Union soviétique et les autres États de l'Europe de l'Est, ont réitéré leurs engagements internationaux en ce qui concerne les droits de l'homme. L'Acte final, de même que l'examen de la mise en oeuvre de ses dispositions lors de la première réunion de suivi de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Belgrade, opposait un démenti formel aux précédentes interprétations des Européens de l'Est voulant que, en dépit des obligations juridiques internationales, les violations des droits de l'homme relèvent des affaires intérieures et, à ce titre, soient exclues du débat international. Par ailleurs, le Congrès américain adoptait au lendemain de la Conférence une législation subordonnant les décisions de l'Administration, pour ce qui est de la prestation d'aide et de crédits à l'étranger, à une évaluation de la situation des droits de l'homme dans les pays concernés. Cette mesure, de même que l'énonciation subséquente par les États-Unis d'une politique mettant l'accent sur les droits de l'homme, devait faire de ces droits, une question populaire et controversée du débat de politique étrangère.

Sur un plan plus général, il ne fait aucun doute que les États membres des Nations Unies ont l'obligation juridique internationale de promouvoir le respect des droits de l'homme tant chez eux qu'à l'étranger. Ils ont librement assumé cette obligation en ratifiant la Charte des Nations Unies. Les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme ont été clairement énoncées dans des documents imposants et fondamentaux, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme et deux Pactes internationaux, l'un relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et

l'autre aux droits civils et politiques.

La Charte et les deux Pactes sont des traités et, comme tels, ont force exécutoire au même titre que des conventions portant sur le commerce ou la délimitation des frontières maritimes. Pourtant, même si ces traités ont été ratifiés par des douzaines de pays, bien peu nombreux sont, parmi les 154 États membres des Nations Unies, ceux qui s'acquittent en toute conscience de leurs obligations internationales au chapitre des droits de l'homme. En effet, les organisations internationales de défense des droits de l'homme affirment que dans plus d'une centaine de pays, des gouvernements de gauche comme de droite privent leurs citoyens de l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Je ne conteste pas cette assertion. Le bilan de la communauté internationale quant au respect des droits de l'homme n'est en effet pas reluisant et ne s'améliore guère. Par contre, je ne suis pas convaincu que la situation se détériore. Je pense plutôt que nous assistons à une montée des espérances en ce qui concerne l'exercice des droits de l'homme et le règne d'une plus grande justice sociale. Dans bien des cas, nous commençons à prendre conscience de l'étendue et de la nature des carences internationales à cet égard, en partie par suite de l'attention portée par les médias aux cas de souffrances et de privations.

Différences d'interprétation

Il est normal qu'il existe entre nations dotées de systèmes sociaux différents et parvenues à divers niveaux de développement des différences de degré et d'interprétation quant à ce qui constitue le summum du respect des droits de l'homme. Ainsi, certains États mettent l'accent sur les droits des individus, d'autres attachent une plus grande importance à la responsabilité de l'individu envers la société. Les démocraties occidentales font porter leurs efforts sur le respect intégral des droits civils et politiques, tandis que les pays en développement insistent généralement davantage sur les droits économiques, sociaux et culturels. Mais la communauté internationale est unanime à reconnaître que les droits de l'homme — qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques — sont indivisibles et inaliénables. Et aucun pays ne saurait ignorer les violations flagrantes de ces droits lorsqu'elles se produisent. En effet, comme l'écrivait Edmund Burke il y a deux siècles, "Il n'existe qu'une Loi pour tous, celle qui régit toutes les lois, la Loi de notre Créateur, la Loi de l'humanité, de la justice et de l'équité, la Loi de la nature et des nations."

Ce sont les abus les plus graves qui attirent notre attention — ceux qui portent atteinte à l'intégrité de l'être humain — les meurtres, les disparitions, la torture, l'expulsion de populations entières ou le déni des besoins humains essentiels.

Il reste cependant à savoir si un pays particulier — ou même la communauté internationale dans son ensemble — est en mesure d'exercer une influence quelconque sur ce genre de situation. C'est malheureusement là une question à laquelle il n'existe pas de réponse absolue. Nous savons d'expérience qu'un pays agissant seul ne peut guère exercer d'influence, mais que la communauté internationale agissant d'un commun accord peut espérer avoir un certain impact.

Encore faut-il établir clairement ce que nous entendons par "impact". Si nous visons à modifier la nature fondamentale d'un État et sa structure sociale, il est probable que nous allons au-devant d'un échec. En effet, seul le peuple du pays concerné serait capable de mener à bien une telle entreprise, dans l'exercice de son droit souverain. Si, par contre, nous nous efforçons de persuader les gouvernements de se montrer à la hauteur de leurs propres lois — souvent consacrées dans des textes constitutionnels admirables mais guère respectées —, dans le cadre de leur propres systèmes, il est possible que nous parvenions à certains résultats, dans certains cas.

J'estime que nous devons nous fixer pour objectif général de faire du respect des droits de l'homme une question internationale permanente et de veiller à ce que les gouvernements se rendent compte que leur comportement à l'égard de leurs propres citoyens influe sur leur réputation et sur leur faculté d'établir des relations normales et fructueuses avec les autres pays. En dirigeant l'opprobre international sur des pratiques particulièrement odieuses, la communauté des nations peut persuader un gouvernement de modifier sa conduite ou dissuader d'autres pays de se livrer à de telles pratiques.

**Moyens
d'action des
Nations Unies**

Nous cherchons à faire en sorte que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies soit habilitée à se pencher sur certains types génériques de violations graves qui se produisent dans de nombreux pays. Nous avons oeuvré en vue de l'adoption d'une convention interdisant la torture. Nous avons obtenu la constitution d'un groupe de travail international en vue d'étudier le phénomène généralisé des disparitions de personnes. Nous avons obtenu la nomination d'un éminent rapporteur spécial chargé d'enquêter sur la corrélation entre violations des droits de l'homme et exodes massifs de populations. Enfin, nous avons assuré l'adoption de résolutions réaffirmant le droit des individus de promouvoir les droits de l'homme dans leur propre pays; ces résolutions sont inspirées par le souci d'empêcher l'élimination des dissidents, tant en Europe de l'Est que dans bon nombre d'autres pays.

Nous savons par ailleurs que l'opprobre international exerce parfois un certain poids. Ainsi, au lendemain du coup d'État de 1973, un grand nombre de personnes disparurent au Chili; or, depuis 1977, les organisations chiliennes des droits de l'homme n'ont enregistré aucune disparition. Il serait présomptueux d'attribuer ce résultat au seul poids de l'opinion internationale, mais je crois qu'il faut y voir un facteur non négligeable. Par contre, il existe un cas beaucoup plus probant: en 1979, à la suite des pressions internationales exercées sur le Vietnam dans le cadre de la Conférence de Genève sur les réfugiés du Sud-Est asiatique, ce pays a mis un terme à l'expulsion brutale, et souvent fatale, de sa minorité chinoise.

Pourtant, les échecs sont légion, comme le prouve éloquemment la situation internationale. Si nous voulons que la voix du Canada soit écoutée, nous devons d'abord asseoir notre crédibilité. Nous devons continuer à améliorer le respect des droits de l'homme au pays et veiller à observer la lettre et l'esprit de nos engagements internationaux. Comme certains d'entre vous le savent sans doute, les ministres chargés des droits de l'homme aux niveaux fédéral, provincial et territorial se sont réunis en février dernier à Ottawa pour réaffirmer leur engagement commun à la réalisation de cet objectif. En effet, lorsque nous mettons en cause le respect des

droits de la personne dans d'autres pays, nous devons nous attendre à ce que ceux-ci nous rendent la pareille.

Responsabilités du Canada

Nous avons franchi un pas important dans cette direction en ratifiant le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international sur les droits civils et politiques; celui-ci permet aux citoyens canadiens — et plusieurs se sont prévalus de ce droit — de contester sur la scène internationale la performance de leur gouvernement quant au respect des droits de l'homme. Nous estimons, quant à nous que tous les gouvernements qui prétendent observer fidèlement les dispositions du Pacte devraient être disposés à prendre un tel engagement. Pourtant, seuls quelques pays l'ont fait jusqu'ici, pour la plupart des démocraties occidentales.

Il nous incombe par ailleurs d'autres importantes responsabilités internationales en matière de droits de l'homme. En effet, le sous-développement grave entrave le respect intégral des droits civils et politiques et fait obstacle au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Nous devons donc nous montrer disposés à faire notre juste part en contribuant au développement international et en favorisant l'issue heureuse du dialogue Nord-Sud. Ce sont là deux éléments importants de la poursuite des objectifs internationaux en matière de droits de l'homme.

Une fois notre crédibilité établie, comment pouvons-nous exercer une influence sur les pays qui se livrent aux pires abus?

Les organisations canadiennes pressent souvent le gouvernement de rompre ses relations économiques avec les États qui se livrent à des abus graves dans le domaine des droits de l'homme ou de suspendre l'aide canadienne ou internationale à ces pays. Bien entendu, le Canada ne vend pas d'armes aux pays agités par des conflits ni aux gouvernements dont les pratiques en matière de droits de l'homme sont en contradiction flagrante avec les valeurs canadiennes, et plus particulièrement dans les régions où ces armes risquent d'être utilisées contre les populations civiles. C'est là une question de principe, et je dois dire qu'elle peut être coûteuse en termes d'exportations et d'emplois perdus.

La Charte des Nations Unies n'envisage pas l'imposition de sanctions économiques, sauf dans les cas où une situation est reconnue par le Conseil de sécurité comme représentant une menace pour la paix et la sécurité internationales. D'ailleurs, les sanctions unilatérales — quoique coûteuses pour le pays qui les impose — n'ont qu'un impact négligeable; même les boycottages universels peuvent demeurer sans effet pour ce qui est d'améliorer une situation mettant en cause les droits de l'homme. Quant aux institutions financières internationales, je suis d'avis que leurs opérations ne devraient pas être perturbées par des considérations politiques. Cela risquerait en effet d'ébranler leurs assises mêmes et de compromettre le rôle important qu'elles sont appelées à jouer dans le dialogue Nord-Sud. Par ailleurs, du seul point de vue pratique, il ne se trouverait pas deux ou trois pays, et encore moins 154, pour s'entendre sur une liste commune d'États dont les abus en matière de droits de l'homme seraient suffisamment odieux pour leur valoir le retrait de toute aide internationale.

**Programmes
d'aide**

Quant aux programmes d'aide au développement, ils supposent une période de gestation d'un certain nombre d'années et ne pourraient être mis en oeuvre et interrompus en réaction à des événements particuliers, positifs ou négatifs. D'autre part, comme notre aide vise les populations les plus déshéritées des pays les plus pauvres, ce serait les pénaliser doublement que d'y mettre un terme à cause des politiques abusives pratiquées par leurs gouvernements. Cependant, dans l'octroi de son aide, le Canada tient compte de la situation générale en matière de droits de l'homme; en effet, les besoins du pays considéré et la volonté de son gouvernement de canaliser l'aide vers les couches les plus déshéritées de sa population constituent deux importants critères d'admissibilité. En outre, sont exclus d'office les quelques pays dont les gouvernements, comme celui d'Iddi Amin en Ouganda, se sont livrés à des excès tels qu'ils ont entraîné des perturbations sociales.

Pour résoudre un problème touchant les droits de l'homme, nous devons manifestement d'abord nous assurer que nous sommes en possession de tous les faits. A cette fin, nous accueillons avec intérêt les commentaires d'importantes organisations non gouvernementales canadiennes et internationales; en fait, nous avons institué un processus de consultations annuelles avec ces organisations. Nous disposons aussi d'autres sources de renseignements, notamment les rapports établis par nos ambassades et les échanges de vues avec les gouvernements de douzaines de pays aux perspectives politiques différentes. A cet égard, nous tenons particulièrement compte des opinions des États situés dans les régions où surviennent des problèmes.

Il existe au sein du ministère des Affaires extérieures une direction chargée de coordonner et d'harmoniser nos prises de position internationales dans le domaine des droits de l'homme. Mais, dans nos relations bilatérales, c'est au sein des directions géographiques, au niveau des secteurs, que sont pesées les considérations relatives aux droits de l'homme.

**Exprimer ses
préoccupations**

Nous exprimons régulièrement aux gouvernements concernés nos préoccupations ainsi que celles des Canadiens au sujet des problèmes relatifs aux droits de l'homme, tant par l'entremise de nos représentants dans leurs capitales que par celle de leurs représentants à Ottawa. Notre opinion peut avoir un certain poids si nos relations bilatérales sont solides; elle n'a guère d'influence si celles-ci sont faibles. Par contre, plus nombreux sont les gouvernements à exprimer des vues analogues, plus l'impact peut être important.

Si, parfois, nous rendons publiques nos préoccupations, le plus souvent nous nous gardons de le faire. Pourquoi? Certainement pas par manque de conviction. Mais nous avons constaté que nous avons plus de chances d'être écoutés lorsque nous exprimons nos vues en termes de souci humanitaire et que nous nous montrons désireux de lever un obstacle grave à l'évolution normale et aux possibilités de développement des relations bilatérales.

Aux Nations Unies, notre approche, à l'instar de celle de tous les pays occidentaux, suit cette même ligne de pensée. Dans le cadre des procédures confidentielles de la Commission des droits de l'homme, nous tentons d'établir des contacts avec les gouvernements concernés dans le but de les amener à refréner ou à régler un problème

dans le domaine des droits de l'homme. Si ces gouvernements nous refusent leur coopération, la question peut alors être portée en séance publique. Nous évitons les affrontements et les condamnations, car ils sont improductifs et risquent même d'avoir des répercussions malheureuses sur les victimes mêmes que nous essayons de protéger. Pour quelle raison, me direz-vous? Tout simplement parce que les États, grands ou petits, riches ou pauvres, sont, à l'instar des êtres humains, fiers et parfois arrogants, et qu'ils s'offusquent des critiques exprimées par des pays qui ne peuvent envisager la situation sous le même angle qu'eux. Ce n'est qu'après avoir épuisé toutes les approches internationales positives et déployé en vain tous leurs efforts de persuasion que des gouvernements conscients de leurs responsabilités se résignent à déplorer ou à condamner publiquement les pratiques du contrevenant.

A cet égard, je dois dire qu'il existe un grave problème aux Nations Unies. En effet, lorsqu'un gouvernement de droite commet une violation grave des droits de l'homme, la question est amplement débattue — parfois même en séance publique, comme cela s'est produit dans le cas du Chili, du Salvador, du Guatemala et de la Bolivie. Si les démocraties occidentales et quelques autres États engagent le débat par souci humanitaire, les pays socialistes obéissent, quant à eux, à des motivations d'ordre politique. Par contre, lorsque des abus tout aussi sérieux ou même beaucoup plus graves sont commis par des gouvernements marxistes et socialistes, les États de même orientation politique s'empressent d'empêcher tout débat de la question. C'est là une politisation que je déplore.

Toutefois nous sommes en mesure d'examiner les problèmes relatifs aux droits de l'homme en Europe de l'Est dans l'enceinte de la CSCE. A la conférence-bilan, actuellement en cours à Madrid, le Canada a mis de l'avant une initiative portant sur les droits de l'homme et en a appuyé un certain nombre d'autres. Nous insistons sur le fait que la Conférence se doit de réaffirmer avec fermeté les principes énoncés dans les dispositions de l'Acte final visant les questions humanitaires et les droits de l'homme et de veiller à leur mise en oeuvre, au même titre qu'en ce qui concerne les dispositions relatives à la sécurité et aux questions d'ordre économique et scientifique.

Je suis préoccupé de constater un certain degré de politisation du débat des droits de l'homme au Canada, secteur où l'opinion publique est sensibilisée principalement aux abus commis dans des pays gouvernés par des régimes répressifs de droite. Je me rends compte qu'il est beaucoup plus difficile pour les organisations canadiennes de se rendre dans des pays socialistes ou d'obtenir des renseignements sur leurs sociétés entièrement fermées. Par ailleurs, je suis pleinement conscient du fait que certaines grandes organisations canadiennes ne s'intéressent, en raison de leurs liens humains, historiques et ethniques, qu'aux événements qui se produisent en Europe de l'Est. Néanmoins, j'ai la ferme conviction que toutes les grandes organisations canadiennes de défense des droits de l'homme devraient traiter de façon impartiale tous les abus commis dans ce domaine, où qu'ils se produisent, et de fournir à leurs membres les moyens de mieux comprendre la corrélation entre ces diverses situations.

En conclusion, je tiens à vous assurer que notre gouvernement s'attachera à défendre vigoureusement les droits de l'homme dans la poursuite de nos objectifs généraux de politique étrangère. Pour ce faire, nous comptons fortement sur la collaboration des parlementaires et des organisations non gouvernementales. J'espère que nous pourrons renforcer continuellement nos efforts, distincts mais complémentaires, afin de faire régner partout dans le monde le respect de la dignité humaine.