



# Déclarations et Discours

---

Nº 77/5

## LES DROITS DE L'HOMME CONSTITUENT L'UN DES PROBLÈMES LES PLUS COMPLEXES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Allocution prononcée le 16 mars 1977, à Ottawa, par M. Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion d'un séminaire organisé sous les auspices du Conseil canadien des Églises et du Conseil canadien des évêques catholiques.

Au cours des années, le Canada s'est taillé une assez bonne réputation sur le plan international en ce qui concerne les activités destinées à promouvoir les droits de la personne.

Certes, on enregistre certains progrès encourageants dans ce domaine: depuis trente ans nous n'avons connu aucune grande guerre; l'on est de plus en plus conscient de l'interdépendance de la communauté mondiale; l'on constate un accroissement de l'aide apportée par les pays riches aux pays défavorisés (ce qui est réconfortant); enfin, l'on note une nette amélioration des libertés individuelles, même dans les pays au régime totalitaire d'Europe de l'Est. Malheureusement, il subsiste encore beaucoup trop de violations flagrantes des droits de l'homme dans beaucoup de pays.

Mon allocution portera donc sur les réactions du Canada devant de telles situations, sur les considérations qui devraient nous guider ainsi que sur les contraintes auxquelles nous sommes soumis.

J'aimerais tout d'abord souligner qu'il y a une différence fondamentale, qui ne semble pas toujours bien comprise, entre nos activités nationales relatives aux droits de l'homme et les mesures que le Canada peut prendre au niveau international. Il y a une double différence entre l'action nationale et internationale: la première concerne les normes et la deuxième les mécanismes d'application.

Les pays de culture occidentale, comme le nôtre, prennent trop souvent pour acquis que les autres gouvernements suivent le même code d'éthique qu'eux. Or les autres pays ont souvent une perspective différente, en partie parce qu'ils ne sont pas occidentaux mais aussi parce que leur contexte économique contraste fortement avec le nôtre.

Les États démocratiques donnent traditionnellement priorité aux droits civils et politiques, tandis que les pays du Tiers-Monde placent leurs besoins économiques pressants au-dessus des droits de la personne. Une telle attitude peut sembler dure aux Canadiens; mais on nous dit souvent dans les organismes internationaux que la majorité des nations sous-développées sont surtout intéressées à réduire la famine et à promouvoir leur développement; pour cette raison, elles attachent plus d'importance aux devoirs des citoyens qu'à leurs droits.

Même si notre façon d'envisager les droits universels de l'homme reflète nos traditions — l'éthique et les codes de morale d'une société chrétienne occidentale —, elle n'en est

---

qu'une parmi tant d'autres et, d'ailleurs, ce n'est pas celle qui jouit de l'appui de la majorité des pays.

La Déclaration universelle des droits de l'homme *n'est pas* un document juridique liant les parties; et les autres pactes et conventions qui peuvent renfermer des clauses exécutoires n'engagent que leurs signataires. Le fait donc qu'un État ratifie une convention ou signe un accord ne signifie pas nécessairement qu'il en accepte immédiatement les dispositions. Les parties à l'Accord d'Helsinki ne se sentent pas toutes liées immédiatement par ses clauses; on le considère plutôt comme un programme à long terme que les signataires doivent s'efforcer de réaliser. En outre, les États qui négligent leurs obligations peuvent rarement être l'objet de sanctions. La Commission des droits de l'homme, créée par l'ONU, a élaboré un mécanisme assez compliqué qui lui permet de s'occuper des violations flagrantes et constantes des droits humains; d'autres organismes, comme le nouveau Comité des droits de l'homme (qui compte un Canadien parmi ses membres) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, sont formés d'experts indépendants, choisis à titre personnel. Le gouvernement canadien, en tant que tel, ne peut pas agir officiellement au sein de ces organismes.

En l'absence d'un consensus et d'un bon mécanisme d'application au niveau international, nous avons donc dû nous rabattre sur d'autres méthodes, essentiellement politiques et diplomatiques, pour saisir les autres gouvernements de nos préoccupations au sujet des droits de l'homme. Le Canada peut passer par la voie d'organismes multilatéraux, tels que la Commission des droits de l'homme, pour faire connaître ses réactions à des événements qui se passent dans d'autres pays; il peut, dans les assemblées, voter en faveur de résolutions qui vont de la simple demande de renseignements à la dénonciation et même à la condamnation. Ces organismes peuvent imposer des sanctions touchant l'aide et le commerce, en général ou dans certains secteurs particuliers. Les sanctions peuvent être juridiquement exécutoires (c'est le cas des sanctions du Conseil de sécurité) ou volontaires (c'est le cas de celles de l'Assemblée générale).

Il est évident que les États peuvent également imposer des sanctions unilatéralement ou conjointement avec d'autres États, par exemple en réduisant leurs programmes d'aide, en mettant fin aux échanges commerciaux ou en prenant des mesures extrêmes comme la rupture des relations diplomatiques. Mais le Canada peut aussi faire des démarches directement auprès du pays concerné; celles-ci peuvent prendre des formes diverses: expression de préoccupations, demandes de redressement de torts spécifiques, ou protestations officielles.

Il n'existe toutefois pas de règles bien établies pour soulever et discuter de problèmes touchant essentiellement aux affaires intérieures d'autres États. Certains pays s'opposent simplement et de façon catégorique à toute discussion.

Les Canadiens ont raison de s'indigner des violations flagrantes des droits fondamentaux de la personne en Ouganda, en Afrique du Sud et dans nombre d'autres pays d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et d'ailleurs. Cependant, l'indignation à elle seule ne suffira pas à établir des normes universelles relatives aux droits de l'homme, ni à garantir la création de mécanismes pour faire respecter ces droits.

---

Mon problème, à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, est plus complexe encore: je me dois de trouver en tenant compte des intérêts, des traditions et des attitudes divergentes des autres pays, un moyen d'exprimer l'inquiétude des Canadiens, d'améliorer les situations que nous trouvons déplorables et de régler les cas individuels pour lesquels l'intérêt des Canadiens ne se dément jamais.

Avant de soulever le problème des droits de l'homme avec d'autres pays, nous tenons compte de deux critères: l'efficacité et le bien-fondé de l'action envisagée.

L'efficacité des mesures envisagées doit faire l'objet d'un examen objectif et sérieux. Lorsque nous entretenons de bonnes relations avec un État, des discussions privées et discrètes contribueront sans doute davantage à résoudre les cas en litige et, partant, à créer un climat propice à la solution des problèmes qui préoccupent les Canadiens. Lorsque les relations ne sont pas très bonnes et que la cause des droits de l'homme piétine, il peut s'avérer nécessaire de lancer le débat sur la place publique, même si la pression de l'opinion risque autant de durcir les positions que de rapprocher les esprits. La différence entre diplomatie "publique" et "privée" n'est pas toujours bien comprise des Canadiens. Par exemple, l'appui public dont jouissent les dissidents d'Union soviétique sert leur cause, parce que la publicité qui en découle empêche les autorités soviétiques de prendre à leur endroit des mesures encore plus répressives. Ainsi, le mois dernier, nous avons décidé de transmettre au gouvernement de l'Union soviétique la déception et la vive préoccupation du peuple canadien à la suite de l'arrestation de certains citoyens soviétiques éminents qui s'étaient prononcés ouvertement sur la question des droits de l'homme. Toujours à ce sujet, j'ai mentionné l'autre jour à la Chambre des communes le triste climat qui règne actuellement en Ouganda. Le gouvernement de ce pays a été mis au courant sans détour de nos inquiétudes. Le Canada a également pris nettement position lors de la dernière session de la Commission des droits de l'homme. Pour ce qui est de l'Ouganda, permettez-moi de dire ceci. Il est certain que le gouvernement ougandais fait assassiner systématiquement tous ceux en qui il voit des opposants. Et pourtant, la communauté internationale ne bouge pas. Lors de sa session d'ouverture, la Commission des droits de l'homme était disposée à exprimer longuement sa "profonde indignation" à la suite des événements survenus au Chili, mais elle n'était pas prête à énoncer la plus petite critique à l'égard de la situation en Ouganda. La délégation canadienne a présenté une résolution priant les autorités ougandaises d'accepter une enquête internationale impartiale. Cette requête raisonnable s'inscrit non seulement dans la ligne d'action traditionnelle du Canada, mais aussi dans le cadre établi de la pratique internationale, qui prévoit le respect de la souveraineté nationale. Cependant notre proposition a rencontré une telle opposition que nous nous sommes trouvés dans l'obligation de la retirer sans la mettre aux voix pour ne pas la voir rejetée sommairement en session secrète. (Les règlements de la Commission prévoit la confidentialité des délibérations lors de telles sessions.)

J'ajouterai que beaucoup de pays ayant protégé l'Ouganda de toute condamnation sérieuse à la Commission (et qui ont refusé de s'associer à une résolution des États-Unis portant sur les dissidents soviétiques) préchent très haut ailleurs la promotion des droits de l'homme. C'est une triste réalité: le célèbre "deux poids, deux mesures" s'applique aussi aux droits de l'homme. Pour sa part, le gouvernement canadien refu-

---

sera d'entériner la conclusion de la Commission qui prétend s'être acquittée de ses responsabilités d'une façon satisfaisante. Nous avons l'intention de continuer à exercer des pressions, tant au Nations Unies qu'au sein d'autres organismes pour que soient prises des mesures concrètes et sensées afin d'amener le gouvernement de l'Ouganda — parmi tous ceux qui ne cessent de violer les normes de comportement en matière de droits de la personne — à respecter les obligations qu'il a librement contractées.

Par contre, les discussions publiques de cas particuliers dans lesquels on tente de réunir les membres de familles originaires d'Europe de l'Est pourraient avoir de graves répercussions. En effet, les personnes intéressées ne jouissent pas de la protection que donne la notoriété internationale et n'auraient plus aucun recours si, à la suite de négociations rendues publiques, le Canada échouait dans ses efforts pour réunir les membres de la famille.

Dans de tels cas, nous avons opté pour une diplomatie "privée" et je suis heureux de vous annoncer que nous avons observé, dans la plupart des pays d'Europe de l'Est, un accroissement sensible du nombre des familles dont les membres ont été réunis.

Nous sommes soumis à de fortes pressions, surtout de la part de personnes dont l'indignation est enflammée par ce qui peut sembler une attitude officielle de mutisme et d'inactivité de la part du gouvernement.

Dans le cas du Chili (pour lequel j'ai reçu beaucoup de courrier récemment), le Canada a été particulièrement actif et il continuera de l'être aussi longtemps qu'il aura des preuves que les droits de la personne sont violés dans ce pays. En plus de prendre position et de voter sur ces questions au sein des organismes internationaux nous nous sommes adressés directement aux représentants chiliens. Preuve tangible de notre préoccupation: nous avons autorisé 5 360 réfugiés chiliens à s'établir au Canada. Quatre-vingt-douze anciens prisonniers politiques chiliens, accompagnés de membres de leurs familles (environ deux cents personnes) ont aussi obtenu le statut d'immigrant. Le Canada a joué un rôle de chef de file dans le rétablissement des droits de la personne au Chili et les représentants chiliens en sont conscients.

Nous devons, toutefois, user de discernement lorsqu'il s'agit de décider s'il faut "aller au grand public" ou poursuivre une "diplomatie discrète". Pour d'aucuns, cette "diplomatie discrète" traduit une peur de s'engager. C'est tout simplement faux. En certaines circonstances, cette méthode peut accomplir beaucoup plus à long terme qu'un débat public, susceptible certes de satisfaire des frustrations refoulées, mais aussi d'anéantir les possibilités d'en arriver à une conciliation satisfaisante. Notre attitude envers l'Indonésie, en est un bon exemple. Lors de la visite qu'il a effectuée l'an dernier dans cette partie du monde, mon prédécesseur, M. MacEachen, a profité de son entretien avec son homologue, M. Malik, pour soulever le problème des prisonniers politiques et exprimer l'inquiétude d'un certain nombre de Canadiens à ce sujet. M. MacEachen a constaté alors que certains des détenus avaient déjà été libérés par le gouvernement indonésien et il a exprimé l'espoir de voir se poursuivre cette tendance. Tel a été le cas; ce qui nous a fort encouragés.

---

Le succès de notre action est également fonction de nos objectifs ultimes. Corriger des abus ou des aberrations dans un État qui, en principe, respecte les droits de l'homme est habituellement réalisable. Mais changer une politique bien établie ou les fondements sociaux d'un autre État ne se fait ni facilement ni rapidement. L'Afrique du Sud, par exemple, a fermement refusé de céder sur la question de l'*apartheid*, système qui n'est pas seulement une coutume marginale de cet État, mais une partie intégrale de sa structure sociale.

L'opportunité des mesures envisagées par le Canada tient à sa réputation, à ses principes et à ses traditions. Nous ne voudrions pas condamner à la hâte, avant d'avoir en main tous les renseignements disponibles ou d'être en mesure d'en tirer des conclusions qui aient de sérieux fondements.

De même, il ne conviendrait pas de s'attendre à ce que d'autres pays fassent plus que nous ne voulons faire nous-mêmes dans notre propre pays. La réputation du Canada, tant sur le plan national qu'au sein d'organismes internationaux, comme la Commission des droits de l'homme, est excellente, et nous avons tout lieu d'être fiers des conditions qui prévalent dans notre pays.

Bien sûr, nous n'avons pas encore atteint la perfection; nous devons déployer des efforts énergiques pour nous améliorer. En tant que chrétiens, nous devons constamment avoir présente à l'esprit la question des droits de l'homme et nous devons être prêts à faire part aux autres de nos préoccupations à ce sujet. Le gouvernement du Canada a le droit et le devoir d'agir, et nous attendons des autres États qu'ils respectent notre action, tout comme nous respectons leur droit d'intervenir auprès de nous sur des questions analogues. En même temps il convient d'être prudent. Pour que nos interventions aient du poids, il faut qu'elles traduisent la véritable inquiétude du peuple canadien.

Cela signifie que nous ne réagirons pas de la même façon devant tous les problèmes que présentent les droits de la personne. En effet, notre action risquerait alors d'être interprétée comme une protestation morale sans véritable signification, que l'on pourrait alors aisément écarter. Il faut attacher beaucoup d'importance à la gravité du problème. Nous ne pouvons ignorer les tendances visibles de violation des droits de l'homme, mais notre action sera d'autant plus vive que l'offense sera grande, surtout si nos démarches sont appuyées par les opinions canadienne et mondiale.

Ainsi, savoir s'il est opportun d'intervenir dépend de l'examen sérieux d'un certain nombre de facteurs qui touchent tant le Canada que les autres pays intéressés.

Tout en formulant certaines considérations d'ordre moral, nous devons demeurer réalistes et reconnaître la difficulté de faire la distinction entre les droits de l'homme et d'autres secteurs d'activité. On suggère fréquemment de couper l'aide en réponse aux violations des droits de la personne; et, au premier abord, il peut sembler justifié qu'un pays donateur adopte ce moyen de pression. Toutefois, vous conviendrez avec moi que nous ne pouvons remettre en question la nécessité de fournir une aide alimentaire à certains pays très démunis. Mais dans le domaine de l'aide économique, vous comprendrez devant quel terrible dilemme l'on se trouve en tentant de détermi-

---

---

ner, par exemple, dans quelle mesure un projet de cimenterie ou d'irrigation répond aux besoins de la population, et dans quelle mesure il sert tout simplement les objectifs d'un gouvernement irresponsable en matière de droits de l'homme. Cette subtile distinction est fort difficile à faire en pratique et je ne peux que répéter que je suis très ouvert sur cette question. Je suis disposé à envisager n'importe quel moyen d'action possible si l'on peut me convaincre de son efficacité.

En même temps, il est fort difficile d'entreprendre une action au niveau économique: si nous outrepassons les sanctions prévues par la communauté internationale, où allons-nous nous arrêter?

Et si nous adoptons des mesures unilatérales et qu'elles s'avèrent vaines, qu'y aurons-nous gagné?

En fait, les sanctions internationales sont à nos yeux les seules mesures vraiment sensées et efficaces que nous puissions prendre à l'encontre de régimes répressifs.

Bien que nous recevions de nombreuses demandes d'intervention dans des cas qui varient en gravité, en importance, pour le Canada et pour l'humanité, il nous faut nécessairement envisager les conséquences possibles de notre action pour l'avenir afin que nous puissions continuer à jouer un rôle efficace quand les droits de l'homme sont mis en question.

Il nous faut également songer aux incidences à long terme de nos revendications, surtout lorsqu'elles font naître des espoirs que nous ne pouvons combler. Si, par nos actions, nous suscitons chez certains dissidents des attentes telles qu'ils en viennent à exercer des pressions intolérables sur le gouvernement de leur pays, quelles garanties pouvons-vous offrir pour leur sécurité ou pour la stabilité de leur société en cas de soulèvements populaires comme ceux de la Hongrie en 1956 et de la Tchécoslovaquie en 1968?

Avant d'adopter une ligne de conduite, il faut aussi considérer d'autres facteurs.

Nous pouvons, par d'autres moyens aussi, montrer notre intérêt pour les problèmes humanitaires. C'est le cas de notre programme pour les réfugiés du Chili, que nous aimerions sauvegarder en maintenant des relations bienséantes sinon cordiales avec le pays intéressé.

Je vous ai fait part franchement, ce soir, des problèmes et des considérations qui dictent notre attitude vis-à-vis des droits de l'homme.

Je sais que pour la plupart d'entre vous cette question est hautement prioritaire. J'espère néanmoins que vous conviendrez que le choix d'une ligne de conduite face à ces violations est délicat, et sujet à de nombreuses considérations. La question des droits de l'homme est l'une des plus complexes en politique étrangère parce qu'elle va au coeur de nos traditions et qu'elle constitue par conséquent un défi potentiel pour d'autres sociétés dont les traditions peuvent différer fondamentalement des nôtres.

---

En dépit de la nécessité de faire la part des choses et de garder parfois une attitude réservée, le Canada continuera à appuyer la cause des droits de l'homme au niveau international, dans l'espoir légitime que nous pourrions éventuellement améliorer les conditions qui sont faites à nos frères humains.

---

S/C