

STATEMENT DISCOURS

MINISTER
FOR
EXTERNAL
RELATIONS

MINISTRE
DES
RELATIONS
EXTÉRIEURES



85/10

Notes pour une allocution
du Très honorable Joe Clark,
secrétaire d'Etat aux
Affaires extérieures,
à la troisième Conférence
internationale de droit
constitutionnel sur
"Les droits des minorités"

Québec

Le 8 mars 1985

Je suis très heureux de me retrouver ici aujourd'hui et d'examiner avec vous la question des droits des minorités. Je suis ici en ma double qualité de citoyen canadien et de secrétaire d'État aux Affaires extérieures. À ce dernier titre, je tiens à souhaiter la bienvenue à un groupe d'autorités aussi distinguées, venues de nombreux pays, pour aider à explorer un sujet si captivant et délicat.

À titre de citoyen canadien, qui a développé une affection particulière pour la province de Québec, je suis honoré de me retrouver à nouveau en compagnie du journal Le Devoir, de l'Université Laval et, naturellement, du sénateur Arthur Tremblay.

Je suis un canadien de l'Ouest qui s'est intéressé au Québec - le produit d'une minorité canadienne qui a oeuvré pour établir les droits d'une autre minorité canadienne. Et une bonne partie de ce que je sais du Québec a été façonnée par ce grand journal, cette grande université et un ami extraordinaire, le sénateur Tremblay.

Il va de soi que l'Université Laval a d'autres titres de gloire. Elle peut revendiquer presque autant de diplômés distingués que l'Université Saint-François-Xavier.

La possibilité m'a été donnée, il n'y a pas si longtemps, de discuter des droits des minorités au Canada. Je me souviens tout particulièrement d'une occasion où j'ai proposé ici même, avec l'appui du journal Le Devoir, certains changements qui auraient permis au Québec de prendre avec honneur sa place dans l'Accord constitutionnel. Cette expérience sert à illustrer le fait que les questions des droits des minorités ne sont pas des questions théoriques aux yeux des Canadiens. Les problèmes qu'elles soulèvent sont aussi vieux que le pays et aussi nouveaux que la semaine dernière. Il y a à peine huit jours, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a déposé en Chambre un projet de loi qui mettrait enfin un terme à la discrimination pratiquée contre certaines femmes aux termes de notre Loi sur les Indiens. Ce projet de loi fait l'objet de critiques de la part de certains porte-parole de la communauté autochtone. Ils prétendent que les mesures envisagées par le Parlement empiètent sur leurs droits collectifs comme peuple autochtone. Ce sont là les complexités inhérentes aux questions des droits et, pour les Canadiens, ce sont des complexités aussi bien canadiennes qu'internationales.

Nous avons effectivement une expérience considérable de la question des droits des minorités. L'Angleterre protestante a créé une situation plutôt incendiaire à l'époque en prenant possession d'une colonie qui était non seulement catholique mais aussi d'expression française. En outre, les colonies britanniques plus au Sud montraient déjà des signes d'agitation et il n'aurait pas été sage de vouloir forcer un changement radical au Québec. L'accommodement était essentiel pour les questions de langue et de religion.

J'ai souligné déjà qu'à partir de différences aussi marquées, nous n'avons d'autre choix que la tolérance. Il va de soi que notre histoire est pleine d'exemples de bonne volonté et de grandeur d'âme, et ce sont là des qualités authentiques et précieuses. Il y a cependant eu plus que de la bonne volonté. La nature variée du Canada nous commande de respecter les véritables différences et de s'en accommoder.

Le Canada a été fondé comme une confédération de provinces fortes, en pleine reconnaissance de notre droit d'être différents les uns des autres. Au fur et à mesure que des immigrants de pays très différents se sont installés dans notre pays, on n'a pas véritablement cherché à forcer leur assimilation. D'ailleurs, la Charte canadienne des droits et libertés a maintenant conféré une protection constitutionnelle expresse destinée à préserver et à valoriser cet héritage multiculturel. En outre, la Charte confirme et accroît les droits linguistiques des Canadiens en ce qui a trait aux deux langues officielles et renferme des dispositions relatives aux services d'éducation destinés à la minorité linguistique dans les provinces visées. Dans la Charte et ailleurs dans la Constitution, on reconnaît également les droits des populations autochtones du Canada.

Sur le plan international, le Canada n'a rien à cacher en ce qui concerne les droits des minorités. Il est l'un des 34 pays seulement qui ont accepté de soumettre le bilan de leurs activités aux termes du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques au test de requêtes présentées par des particuliers en vertu du Protocole facultatif à ce Pacte. Après examen d'une telle requête présentée par une Canadienne, le Comité a jugé que

le Canada ne respectait pas ses obligations en vertu de l'Article 27 du Pacte, le seul article dans lequel il est expressément fait mention des minorités. L'objet de la contestation était la disposition discriminatoire contenue dans la Loi sur les Indiens, à laquelle j'ai déjà fait allusion. Ce problème avait déjà été identifié au Canada, et il n'y a pas de honte à se faire rappeler par un comité international impartial de mettre un peu d'ordre dans nos affaires à cet égard.

Il a été question dans ce cas de la perte d'un droit collectif spécial, quelque chose dont ne peuvent se prévaloir tous les Canadiens. Les droits reconnus d'un groupe à l'intérieur d'un État doivent de par leur nature être exclusifs, et distincts - et, à certains égards, à l'opposé - des droits généraux dont tous peuvent jouir sur la base de l'égalité et de la non-discrimination. Si un droit linguistique doit avoir tout son sens, il faut qu'il soit appuyé par des mesures concrètes. Il ne sera jamais facile d'établir un droit de ce genre et de l'appliquer dans les faits, parce qu'il s'en trouvera toujours un bon nombre qui craindront sincèrement que le fait d'institutionnaliser des différences du genre peut servir à les accentuer et même compromettre l'intégrité de l'État. En cherchant à donner un statut d'égalité effective à un groupe en particulier, les gouvernements peuvent mettre l'emphase sur une action précise comme c'est le cas, par exemple, lorsque des programmes d'"action positive" sont mis en oeuvre pour améliorer la condition des femmes. Il ne faut donc pas s'étonner que les gouvernements abordent la question des droits collectifs avec une grande prudence.

Le caractère délicat de la question et la grande variété des objectifs souhaitables ou possibles dans chaque État ont retardé l'élaboration au sein des Nations Unies de lignes directrices universelles sur les droits collectifs. Ces quarante dernières années, on est parvenu à rédiger des normes applicables aux droits de la personne et à convenir de processus internationaux qui favorisent l'application de ces normes. Toutefois, l'accent a été mis essentiellement sur les droits des individus. Toutes les fois qu'il a été proposé qu'une attention similaire soit accordée aux droits des minorités, certains États ont fait valoir qu'en raison de l'absence de minorités, la communauté internationale ne devrait pas être appelée à se prononcer sur cette question. Plus souvent qu'autrement, cette affirmation est un énoncé de principe plutôt qu'un reflet de la réalité, parce que

tous les États comptent des groupes minoritaires sous une forme ou sous une autre.

D'autres ont soutenu que le développement progressif des droits des individus éliminerait le besoin d'accorder un traitement spécial quelconque aux groupes. Cela peut être vrai dans la mesure où l'interdiction de la discrimination peut protéger les individus d'une collectivité particulière contre les abus. Mais les normes applicables aux droits individuels ne peuvent fournir les éléments positifs, y compris certains privilèges spéciaux, requis pour les droits d'une minorité.

Ces considérations peuvent expliquer le traitement très limité que la question des droits des minorités a reçu aux Nations Unies. L'Article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ne mentionne que les droits des personnes appartenant à des minorités, plutôt que les droits des groupes eux-mêmes. Les droits des minorités étant un sujet si explosif dans le contexte européen, il a fallu utiliser un libellé identique dans l'Acte final d'Helsinki; et il faudra sans doute faire de même à la Réunion d'experts des droits de l'homme que le Canada accueillera à Ottawa de la fin avril au début juin dans le cadre du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE. Je pourrais ajouter que l'inclusion de cette seule référence aux minorités dans l'Acte final a posé de sérieuses difficultés, et que l'opposition à ce sujet n'est pas venue uniquement des États de l'Est.

Un groupe de travail a été créé au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies avec pour mandat d'étudier un projet de déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques. Les travaux ont cependant été retardés par l'absence d'une définition de ce qui compose une minorité. Je reconnais que la question est complexe et je ne compte pas m'y hasarder aujourd'hui. Deux participants distingués à la présente conférence, le professeur Capotorti et le juge Deschênes, ont contribué de façon importante à tracer le cadre de cette définition, et je crois comprendre que la Sous-commission des Nations Unies en discutera à sa réunion en août.

Je me demande si nous ne pourrions pas délaisser le mot "minorités" car il me semble véhiculer l'idée de quelque chose de deuxième classe, ce que d'habitude n'acceptent pas les groupes qui désirent conserver leur

identité. Peut-être bien que le premier droit d'une minorité serait de ne pas se faire appeler une minorité. J'ai toujours préféré le terme communauté qui souligne les liens qui unissent le groupe plutôt que leur importance relative au chapitre du nombre.

L'une des difficultés que nous avons est de définir les droits des minorités et de déterminer les cas où ils ne sont pas respectés. La seconde difficulté est de trouver des moyens pratiques d'assurer ces droits ou de mettre une fin aux violations. Nous devons tous tenir compte des deux aspects de la question, mais il nous incombe tout particulièrement de trouver des solutions pratiques. Les problèmes qui surgissent sont d'eux-mêmes de nature diverse. À titre d'exemple, laissez-moi faire état de certaines des questions de droit des minorités sur lesquels se penche actuellement notre gouvernement.

Notre gouvernement a présenté des mesures législatives historiques en vue d'apporter à la Loi sur les Indiens des modifications qui mettront un terme à la discrimination fondée sur le sexe et qui donneront aux bandes le pouvoir de déterminer leurs effectifs. Comme je l'ai indiqué à la Chambre des communes le 1^{er} mars, c'est là le signe d'un changement important d'attitude par rapport à la mentalité colonialiste qui a entaché les relations entre les Indiens et les autres Canadiens. Ces mesures législatives marquent une étape - ce n'est qu'une étape, mais elle est importante - sur la voie d'une autonomie plus grande pour les bandes indiennes. Il s'agit d'une approche à la fois raisonnable, tolérante et fondée sur des principes elle vise à régler des dilemmes qui ont semé la division au pays et été source d'embarras à l'étranger.

La Loi constitutionnelle de 1982 a reconnu pour la première fois des droits propres aux peuples autochtones. Elle a confirmé les droits existants, ancestraux ou issus de traités et, en outre, a mis en place un processus constitutionnel inédit. Ce processus amènerait les premiers ministres et les dirigeants des peuples autochtones à participer à des discussions pour déterminer et définir les droits des peuples autochtones qui devront être enchâssés dans la Constitution. La troisième des Conférences à avoir lieu sur le sujet se tiendra le mois prochain.

En cette journée internationale des femmes, je tiens à réaffirmer que nous sommes également résolus à accroître les efforts faits en vue d'aider les femmes à

acquérir une véritable égalité au Canada. Comme je l'ai indiqué, il faudra pour cela des mesures positives qui favorisent les femmes de façon collective et qui leur permettent d'apporter une contribution pleine et entière à l'ensemble de la société. Notre constitution renferme maintenant une disposition garantissant également aux hommes et aux femmes des droits et des libertés fondamentales. Le rapport qu'avait commandé le gouvernement sur l'égalité d'emploi vient d'être publié et un comité parlementaire se penchera bientôt sur la question de la garde des enfants. Sur ce plan comme sur d'autres, notre action est menée en parallèle avec des efforts internationaux. Il y a à peine quelques semaines, le Canada a présenté à Vienne son premier rapport sur son application de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. En outre, nous collaborons étroitement avec d'autres États sur des questions particulières comme le rôle essentiel des femmes dans le développement.

Ce sont là des préoccupations nationales qui ont leur prolongement à l'échelle internationale. Mais nous devons également nous préoccuper de la promotion du respect des droits de l'homme dans d'autres États. De nombreux Canadiens ont des liens familiaux avec des citoyens d'Europe de l'Est. Ils veulent que les membres de leur famille puissent leur rendre visite et que leurs pays d'origine respectent les normes des droits de la personne établies dans des accords internationaux comme l'Acte final d'Helsinki. Le gouvernement doit continuellement s'interroger sur la meilleure façon d'appuyer la cause des droits de la personne dans ces pays. Il est important de se rappeler que les déclarations publiques, qui peuvent être une source de satisfaction pour celui qui les fait, ne réussissent pas toujours à atténuer les souffrances ou la répression sanctionnée par l'État. Le Canada a toujours utilisé les réunions bilatérales et multilatérales pour faire avancer la cause des droits de l'homme, y compris ceux des minorités. Il continuera d'en être ainsi. J'aimerais souligner la fierté que nous ressentons à être l'hôte à Ottawa en mai prochain de la première réunion des experts des droits de l'homme de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. C'est la seule conférence de la CSCE à avoir lieu en Amérique du Nord et c'est une réunion qui est le fruit d'une initiative canadienne. J'espère qu'elle nous fournira l'occasion d'une discussion rationnelle et productive des problèmes.

Naturellement, la question des droits des minorités ne se limitent pas aux pays développés. Issus du creuset du colonialisme, bon nombre de pays en développement ont dû très tôt faire l'apprentissage de la coexistence des groupes minoritaires. La plupart de ces expériences nationales se sont déroulées sans heurt, à tout le moins souvent avec moins de heurts que ce ne fut le cas des pays développés et plus anciens. L'harmonie politique et le respect des droits de la personne et des communautés sont à la fois des préalables et des éléments du processus de développement.

Agissant comme partenaire dans le développement, le Canada a noué des liens étroits avec nombre de pays en développement. Nous ne pouvons que déplorer les cas où des difficultés viennent menacer leur paix et leur progrès. Le Sri Lanka est justement un pays qui retient l'attention en raison des problèmes qu'y suscite la question des minorités. Il y en a d'autres. Nous avons souvent fait part à d'autres gouvernements des préoccupations que nous inspireraient l'évolution de la situation dans leur pays. Le gouvernement a maintenant l'intention de se pencher sur la question plus difficile que pose le lien à établir entre notre aide bilatérale et le bilan du pays bénéficiaire dans des domaines comme celui des droits de l'homme.

Avec l'Afrique du Sud, nous avons l'exemple d'un pays où ceux qui contrôlent sont en fait une minorité et ceux qui font l'objet d'abus, l'écrasante majorité. Depuis longtemps, le Canada est à l'avant-garde des initiatives visant à presser le gouvernement sud-africain de traiter tous ses habitants de façon juste et équitable. Depuis des années, le Canada interdit la vente de matériel militaire canadien à l'Afrique du Sud. Il a aussi joué un rôle clé sous la direction du très honorable John Diefenbaker lorsque ce pays a été expulsé du Commonwealth. D'autre part, le Canada a appuyé des programmes destinés à venir en aide aux victimes de l'apartheid, imposé de sévères restrictions à l'utilisation de fonds publics pour la promotion du commerce avec l'Afrique du Sud et, très récemment, a accueilli à Ottawa l'évêque Tutu, qui fait figure de héros dans son pays. Le gouvernement envisagera sous peu d'autres moyens d'exprimer la vive opposition de la plupart des Canadiens aux politiques d'apartheid du gouvernement sud-africain.

Si les possibilités d'une action nationale sont limitées, il reste que la situation à l'échelle internationale n'est pas désespérée ou même unique. C'est

précisément cette situation qui s'est présentée dans d'autres domaines liés aux droits de la personne, où il a été possible d'élaborer des normes internationalement convenues et de mettre sur pied certains mécanismes internationaux pour encourager l'application de ces normes. Et, comme je l'ai indiqué, la Commission des droits de l'homme s'occupe maintenant de dresser une déclaration sur les droits des minorités. Le Canada s'appliquera à faire avancer ce processus le plus rapidement possible en espérant que, au cours des quelques prochaines années, nous pourrions avoir une déclaration qui serve de point d'appui d'une action politique.

C'est un fait politique que ces processus prennent du temps. C'est pourquoi j'espère que la communauté internationale explorera en outre l'adoption de méthodes plus immédiates par lesquelles les États pourraient tirer avantage de l'expérience d'autres États pour ce qui concerne l'élaboration de droits pour les groupes minoritaires. L'étude effectuée par le professeur Capotorti en 1979 est un excellent résumé de cette expérience, et je pense que nous devrions rechercher un instrument quelconque grâce auquel cette information pourra continuer d'être recueillie et des moyens par lesquels elle pourra être aisément mise à la disposition des États. Le Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies à Genève, qui par le biais de son programme des services consultatifs est maintenant mieux en mesure d'aider les États membres, est l'organisme approprié pour ce genre de travail.

Dans certaines de ces situations - et, à l'heure actuelle, dans le cas de Chypre - le Secrétaire général des Nations Unies a offert ses bons offices pour aider les parties à parvenir à une forme d'accommodement ou de réconciliation. Le Canada appuie sans réserve ces efforts, mais les États membres eux-mêmes doivent s'appliquer davantage à chercher des solutions réalistes aux problèmes qui mettent en cause les droits des minorités et à encourager et aider les nations à rechercher des solutions.

Clairement, nous devons nous fixer pour objectif d'aider les nations à régler leurs problèmes plutôt que de nous ingérer dans leurs affaires. Les améliorations durables doivent découler de processus internes d'accommodement dans les différents États, comme suite à des décisions prises sur le plan national.

En cherchant à promouvoir cet accommodement dans les États, la communauté internationale doit miser sur la persuasion, par le biais de pressions politiques concertées mobilisées aux Nations Unies et ailleurs.

Sont ici rassemblés aujourd'hui des experts et des praticiens des droits des minorités, un sujet dont l'étude a été négligée par la communauté internationale. Je suis convaincu que les délibérations et les conclusions de cette Conférence contribueront de façon significative à l'élaboration de normes internationales et amèneront des États à prendre action de façon concrète. Elles stimuleront l'examen - de façon opportune - cette question entre les nations. Je compte faire en sorte que le Canada contribue activement et avec compassion à ce travail. Nous profiterons nous-mêmes de ses retombées.

Il arrive parfois à des conférences internationales qu'on félicite le Canada pour ce qu'il n'est pas. Il n'est pas une super puissance pas plus qu'une puissance impériale ou une nation agressive. Il est toutefois un pays qui se préoccupe profondément des droits des minorités. Cette réalité était présente lors de la création du Canada par ses deux peuples fondateurs; elle avait cependant déjà trouvé son expression dans nos peuples autochtones.

Le succès de l'avenir de notre pays, comme notre passé, sera déterminé par votre action à l'intention de nos minorités.

Les défis à relever sont à la fois ceux du Canada et ceux de la communauté internationale. Je suis honoré d'avoir l'occasion de partager ces réflexions avec vous.

* * *