



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, March 18, 2002

Le lundi 18 mars 2002

Issue No. 8

Fascicule n° 8

First meeting on:
The examination of the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements

Première réunion concernant:
L'examen, pour en faire rapport, de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et les modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application, et en fait rapport

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

the Honourable Senators:

| | |
|---|-----------------------------------|
| Beaudoin | Kinsella |
| * Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.) | * Lynch-Staunton (or Kinsella) |
| Cochrane | Poy |
| Ferretti Barth | Wilson |
| Jaffer | |

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer was substituted for that of the Honourable Senator Cook (*February 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*February 25, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Joan Fraser

et

Les honorable sénateurs:

| | |
|---|-----------------------------------|
| Beaudoin | Kinsella |
| * Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.) | * Lynch-Staunton (ou Kinsella) |
| Cochrane | Poy |
| Ferretti Barth | Wilson |
| Jaffer | |

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 25 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 25 février 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 21, 2002:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Comeau:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorised to examine and report on the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements; and

That the Committee report to the Senate no later than March 31, 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 février 2002:

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et les modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application, et en fait rapport; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 mars 2003.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, March 18, 2002
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day 4:35 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Kinsella, and Poy (6).

In attendance: David Goetz and Carol Hilling, Research Officers, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 21, 2002, the committee commenced its examination of the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements.

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Ms Alexandra Bugailiskis, Director General, Latin America and Caribbean Bureau;

Mr. John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division.

From the Department of Justice:

Ms Elisabeth Eid, Acting Director, Human Rights Law Section.

As an individual:

Mr. Timothy Ross Wilson.

Ms. Bugailiskis, Mr. Holmes, and Ms. Eid made a presentation and answered questions.

Mr. Wilson made a statement and answered questions.

At 6:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 18 mars 2002
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 35 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Kinsella et Poy (6).

Sont présents: David Goetz et Carol Hilling, attachés de recherche, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 février 2002, le comité entreprend l'examen de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application, et en fait rapport.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Mme Alexandra Bugailiskis, directrice générale, Direction générale des Antilles et de l'Amérique latine;

M. John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités.

Du ministère de la Justice:

Mme Elisabeth Eid, directrice intérimaire, Section des droits de la personne.

À titre personnel:

M. Timothy Ross Wilson.

Mme Bugailiskis, M. Holmes et Mme Eid font une présentation et répondent aux questions.

M. Wilson fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 30, il est convenu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 18, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:35 p.m. to study the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements and reports on such agreements.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today we will focus on the Inter-American Court of Human Rights. In our first part of the study, we indicated that Canada had not entered into the court because of one particular article, namely, Article 4. In our opinion, the landscape of the world has changed. Canada has changed, and it would be an opportune time to review the situation and to get feedback from Canadians, the department and others as to what Canada's stance should be regarding this particular human rights instrument and Canada's involvement in it.

I would ask our first witness to please proceed.

Ms Alexandra Bugailiskis, Director General, Latin America and Caribbean Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade: Thank you for inviting me here today. I am happy to speak to you on Canada's membership and activities in the Organization of American States and in the hemisphere. My colleagues will follow more directly on the topic of your interest, which is the inter-American human rights system and Canada's position vis-à-vis the American Convention on Human Rights.

The Organization of American States (OAS) is the world's oldest regional organization, formed originally as the International Union of American Republics in 1890. The alliance became known as the Pan-American Union in 1910 and then, in 1948, as the Organization of American States.

Today, the OAS is a modern organization of 34 active member states that respond to hemispheric challenges ranging from strengthening democracy to promoting anti-drug strategies to protection of human rights, sustainable development and regional security.

Canada became a permanent observer to the OAS in 1972 but only joined many years later, in 1990 as its thirty-third member. Our decision to join the OAS was predicated on a number of considerations. The most important of these was a decided trend toward the adoption of democratic practices and principles. A wave of democratization was transforming the region. This began with civil conflicts in Nicaragua and El Salvador, which finally came to a peaceful conclusion in the late 1980s and early 1990s, in part due to the role that Canada played in providing peacekeeping forces through the United Nations. Brazil adopted a new

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 18 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 35 pour étudier l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application et en fait rapport.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Aujourd'hui, nous étudierons la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Dans la première partie de notre examen, nous avons indiqué que le Canada ne faisait pas partie de ce tribunal en raison d'un article particulier, soit l'article 4. À notre avis, le paysage mondial a changé. Le Canada aussi a changé, et il nous apparaît opportun de revoir la situation et de solliciter les vues des Canadiens, du ministère et des autres intéressés sur ce que devrait être la position du Canada à l'égard de cet instrument particulier en matière de droits de la personne et de la participation du Canada.

Je cède la parole à notre premier témoin.

Mme Alexandra Bugailiskis, directrice générale, Direction générale des Antilles et de l'Amérique latine, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Permettez-moi de vous remercier de m'avoir invitée à prendre la parole aujourd'hui. Je suis heureuse de vous entretenir de l'adhésion et des activités du Canada au sein de l'Organisation des États américains et dans l'hémisphère. Mes collègues aborderont de manière plus directe la question des droits de la personne en exposant la structure du système interaméricain des droits de la personne et la position du Canada vis-à-vis de la Convention américaine relative aux droits de la personne.

L'Organisation des États américains (OEA) est la plus ancienne organisation régionale du monde, créée, à l'origine, en 1890, sous le nom d'Union internationale des républiques américaines. C'est en 1910 que l'alliance est devenue connue sous l'appellation d'Union panaméricaine avant de devenir, en 1948, l'Organisation des États américains.

De nos jours, l'OEA est une organisation moderne qui compte 34 États membres actifs et relève les défis de l'hémisphère, du renforcement de la démocratie à la promotion des stratégies antidrogues, et de la protection des droits de la personne au développement durable et à la sécurité régionale.

Devenu observateur permanent de l'OEA en 1972, c'est en 1990 que le Canada adhère à l'Organisation en tant que trente-troisième membre. Notre décision d'adhérer à l'OEA reposait sur un certain nombre de facteurs, dont le plus important était une tendance résolue vers l'adoption de pratiques et de principes démocratiques. Une vague de démocratisation transformait la région. Il y a d'abord eu des conflits civils au Nicaragua et en El Salvador dont l'issue a finalement été la paix à la fin des années 80 et au début des années 90 en partie grâce à la contribution du Canada aux forces de maintien de la paix des Nations Unies. Le

constitution in 1988 and held its first free and fair election shortly thereafter. Chile followed in 1990 with its first free and fair elections.

A new respect for human rights offered improved prospects for closer political and commercial relations with the countries of the region. Economic reforms were being undertaken in Latin America and the beginning of recovery from the lost decade of the 1980s was creating new opportunities for Canadian business. It was also clear that there was a growing need and new space for effective regional cooperation on issues such as the drug trade and the environment, and that our membership in the hemisphere's foremost forum for multilateral discussion and decision making would help to further Canadian interests in these areas. We were also actively lobbied by the United States and some Latin American countries that saw value in having Canada join the OAS, based on our reputation and other multilateral fora, as an active and engaged participant. In other words, it was time for Canada to recognize that it was a nation of the Americas, and today our membership in the OAS has ensured that Canada has come to be seen as a full partner in the hemisphere.

We are now entering a new era in that relationship. Unlike 12 years ago when we first embarked on our strategy of engagement, we are no longer compelled to persuade and convince Canadians and hemispheric colleagues of the sincerity of our intentions. After 12 years of very active and extensive engagement, we are now perceived as an important and attractive partner.

The OAS is a prime mechanism for pursuing our regional foreign policy goals with other member states. Our membership has also helped produce dividends for Canada in bilateral relations with many countries. The hemisphere has been receptive to Canada's people-focussed agenda, particularly our action on drugs, war-affected children, second-generation democratic reforms and land mines. Our active role as host of the OAS general assembly in Windsor in June 2000 and in the resulting OAS high-level mission to Peru, where Canada played a key role in restoring democracy to that country, positioned us as a major player and a leader on a wide range of issues in the Americas.

We then assumed leadership of the highest-level political process in the hemisphere as host of the 2001 Summit of the Americas in Quebec City.

The promotion and protection of human rights have been and continue to be a fundamental component of Canada's engagement in the Americas. Canada has used its expertise in this area to provide technical assistance and guidance to the countries of the Americas that are relatively new to democracy and have histories of human rights violations. Canada is engaged in strengthening the inter-American human rights system on a

Brésil a adopté une nouvelle Constitution en 1988 et a tenu ses premières élections libres et équitables peu après. Le Chili a suivi en 1990 avec ses premières élections libres et équitables.

Un nouveau respect pour les droits de la personne offrait de meilleures perspectives pour des relations politiques et commerciales plus étroites avec les pays de la région. Des réformes économiques ont été entreprises en Amérique latine et l'amorce d'une reprise à la suite de la décennie perdue des années 80 créait de nouveaux débouchés pour les entreprises canadiennes. Il était également évident qu'il existait un besoin croissant et un espace nouveau pour une coopération régionale efficace sur des questions comme le commerce de la drogue et l'environnement, et que l'adhésion au plus grand forum de discussion et de prises de décisions multilatérales de l'hémisphère contribuerait à faire progresser nos intérêts dans ces domaines. Par ailleurs, les États-Unis et les autres pays d'Amérique latine, voyant l'utilité de l'adhésion du Canada à l'OEA et se fondant sur sa réputation de participant actif et engagé dans les autres forums multilatéraux, ont fait pression sur lui. Autrement dit, le moment était venu pour le Canada de reconnaître qu'il était une nation des Amériques. Aujourd'hui, son adhésion à l'OEA a permis au Canada d'être considéré comme un partenaire à part entière de l'hémisphère.

Nous faisons notre entrée dans une ère nouvelle de nos relations avec l'hémisphère. Contrairement à il y a douze ans, quand nous nous sommes lancés pour la première fois dans notre stratégie d'engagement, nous ne sommes plus astreints à persuader et convaincre les Canadiens et nos collègues de l'hémisphère de la sincérité de nos intentions. Après 12 ans d'engagement profond, nous sommes maintenant perçus comme un partenaire important et intéressant.

L'OEA est un mécanisme de premier ordre pour la poursuite de nos objectifs régionaux en matière de politique étrangère avec les autres États membres. Notre adhésion a également produit des fruits pour le Canada dans le cadre des relations bilatérales avec de nombreux pays. L'hémisphère a bien accueilli le programme du Canada orienté sur les personnes, et notamment l'action concernant les drogues, les enfants touchés par la guerre, les réformes démocratiques de deuxième génération et les mines antipersonnel. Le rôle actif du Canada en tant qu'hôte de l'assemblée générale de l'OEA à Windsor, au mois de juin 2000, et dans le contexte de la mission de haut niveau au Pérou, où il a joué un rôle prépondérant pour la restauration de la démocratie dans ce pays, en a fait un acteur majeur et un chef de file pour un large éventail de questions concernant les Amériques.

Il a ensuite assumé le leadership du processus politique de niveau le plus élevé dans l'hémisphère comme hôte du Sommet des Amériques 2001 à Québec.

La promotion et la protection des droits de la personne ont été et continueront d'être un élément fondamental de l'engagement du Canada dans les Amériques. Le Canada s'est servi de son expertise dans ce domaine pour fournir une assistance et une orientation techniques aux pays des Amériques où la démocratie est relativement récente et qui ont des antécédents de violation des droits de la personne. Le Canada travaille au renforcement du

number of levels. This includes reinforcing existing human rights bodies, promoting democracy, the inclusion of civil society — particularly women's groups and indigenous groups — in key hemispheric processes, promoting transparency in governance and working to create a safe and secure environment for all the peoples in the Americas.

We have initiated a number of human rights resolutions at OAS general assemblies, particularly in the area of women's rights. We have pushed to ensure that gender is factored into hemispheric ministerial meetings, and in the last fiscal year Canada committed \$139,000 to the Network of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights in the Americas. Canada has also been at the forefront of negotiations to draft an inter-American convention on the rights of indigenous peoples. We were instrumental in convincing the working group responsible for the negotiations to open up the process so as to include the participation of indigenous peoples, and as recently as last week we provided funding for such participation.

Immediately upon joining the OAS, Canada made democratic institution-building and rule-of-law governance the focal point of its work within the organization. One of the first initiatives Canada undertook upon obtaining its membership was to draft and obtain agreement on a resolution establishing the Unit for the Promotion of Democracy. Initially, the UPD was focused on the monitoring of elections, but over the last 11 years it has increasingly assumed a broader range of activities aimed at improving electoral, legislative and judicial procedures as well as increasing community participation in democratic processes.

The first full-time executive coordinator of the UPD was a Canadian, John Graham, and so was his successor, Ms Elizabeth Spehar.

The UPD has also worked closely with Canada in establishing the FIPA, the inter-parliamentary forum of the Americas, whose first chair was none other than our current Minister of Foreign Affairs, the Honourable Bill Graham. In recognition of the leading role Canada has played in this organization, Senator Hervieux-Payette was elected this past week to assume responsibility as chair of FIPA at their most recent meeting in Mexico.

Through the UPD, Canada has been able to advance its land mines agenda and has provided financial assistance to the UPD for humanitarian de-mining activities. We are intimately involved in mine clearance, victim assistance, stockpile destruction, mine awareness and advocacy activities in the region. Canada has pushed the hemisphere to sign and ratify the Ottawa convention

système interaméricain des droits de la personne à un certain nombre de niveaux. Cela inclut le renforcement des organes existants des droits de la personne, la promotion de la démocratie et celle de l'inclusion de la société civile — et notamment des groupes de femmes et des groupes autochtones — dans les principaux processus hémisphériques, la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques et le déploiement d'efforts visant à créer un environnement sain et sûr pour tous les peuples des Amériques.

Nous sommes à l'origine d'un certain nombre de résolutions sur les droits de la personne dans les assemblées générales de l'OEA, en particulier dans le domaine des droits des femmes. Nous avons fait pression pour que l'on tienne compte de la problématique hommes-femmes dans les réunions ministérielles de l'hémisphère. Au cours du dernier exercice financier, le Canada a engagé 139 000 \$ pour le Réseau des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme dans les Amériques. Le Canada a également été au premier rang des négociations relatives à l'ébauche d'une Convention interaméricaine sur les droits des peuples autochtones. Il a joué un rôle essentiel en convainquant le groupe de travail chargé des négociations d'ouvrir le processus afin d'y inclure la participation des peuples autochtones et, pas plus tard que la semaine dernière, il a fourni un financement en vue de cette participation.

Immédiatement après son adhésion à l'OEA, le Canada a fait de la création d'institutions démocratiques et de la gouvernance dans la primauté du droit les éléments centraux de ses travaux au sein de l'Organisation. L'une des toutes premières initiatives lancées par le Canada dès son adhésion était l'ébauche et l'obtention d'un accord sur une résolution créant l'Unité pour la promotion de la démocratie. Tout d'abord axée sur la surveillance de des élections, l'UPD a, au cours des 11 dernières années, assumé un éventail d'activités de plus en plus vaste visant à améliorer les procédures électorales, législatives et judiciaires, et à accroître la participation de la communauté aux processus démocratiques.

Le premier coordonnateur exécutif à temps plein de l'UPD était un Canadien, M. John Graham, tout comme Mme Elizabeth Spehar, qui lui a succédé.

L'UPD a également collaboré étroitement avec le Canada lors de la création du FIPA, le Forum interparlementaire des Amériques, dont le premier président n'était autre que notre ministre des Affaires étrangères actuel, l'honorable Bill Graham. En reconnaissance du rôle essentiel que le Canada a joué dans cette organisation, le sénateur Hervieux-Payette a été élu pour assumer cette responsabilité lors de la réunion du FIPA qui a eu lieu au Mexique, la semaine dernière.

Grâce à l'UPD, le Canada a pu faire progresser son programme sur les mines antipersonnel et a fourni à cette organisation une aide financière pour des activités humanitaires de déminage. Il est intimement lié aux activités de déminage, d'aide aux victimes, de destruction des stocks, de sensibilisation aux mines et de défense dans la région. Le Canada a poussé

on land mines. Today, 33 states in the Americas have signed the convention and 30 have ratified it, such that the Americas are now poised to become the first mine-free hemisphere.

Canada can also take credit for advancing the democratic yardstick with the adoption of the democratic clause in the declaration of the Summit of the Americas in Quebec City last April. As host of the Summit of the Americas, Canada played a key role in advancing the principle that the establishment and maintenance of democratic institutions is an explicit condition for participation by any country in the Summit of the Americas process. The aim of this clause is to provide a strong incentive to countries in the region not to wander from the path of democracy.

We then took a leading role in drafting the inter-American democratic charter, which was adopted by all OAS member states on that infamous day of September 11 in Lima, Peru. The charter serves to enshrine the democratic principles enunciated at the summit and reinforces existing OAS instruments for the defence of representative democracy in the hemisphere.

Transparency in governance has also been a key priority for Canada. In this vein, Canada signed the inter-American convention against corruption in 1999. We are working closely with other signatories in implementing its provisions and in promoting complete hemispheric adherence and compliance.

Prior to the Windsor general assembly of 2000, civil society had limited involvement in the general assembly process, but the general assembly meeting in Windsor marked a qualitatively different involvement of civil society. Several events were held that provided civil society organizations with the opportunity to voice their opinions on a range of issues, including a formal discussion with ministers and OAS Secretary-General César Gaviria.

At the summit in Quebec City, Canada also took the initiative to invite representatives of trade unions, academics, business associations, NGOs, young people, religious organizations and indigenous groups from across the Americas to participate in a roundtable discussion with Canadian and hemispheric ministers. Canada continues to take this leadership role in ensuring that the voices of voluntary and non-governmental organizations in the Americas are heard and provides funding to numerous segments of society from indigenous groups to women's groups both in Canada and in the rest of the hemisphere to enable them to attend relevant conferences and hold meetings on key hemispheric matters.

In the wake of the events of September 11, security has occupied a pre-eminent place on the agendas of most regional and international organizations. The OAS is no exception. The protection of human rights is clearly not sustainable without a

l'hémisphère à signer et à ratifier la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Aujourd'hui, la totalité des 33 États des Amériques ont signé la Convention et 30 l'ont ratifiée, de sorte que les Amériques sont en passe de devenir le premier hémisphère exempt de mines.

Le Canada peut aussi se flatter d'avoir fait progresser la norme démocratique avec l'adoption de la Clause sur la démocratie contenue dans la Déclaration du Sommet des Amériques de Québec, qui a eu lieu en avril dernier. En tant qu'hôte du Sommet des Amériques, le Canada a joué un rôle crucial en promouvant le principe selon lequel la création et le maintien d'institutions démocratiques constituent une condition explicite pour la participation de tout pays au processus du Sommet des Amériques. Cette clause a pour objectif d'inciter fermement les pays de la région à ne pas s'éloigner de la voie de la démocratie.

Le Canada a ensuite pris un rôle de premier plan en rédigeant l'ébauche de la Charte démocratique interaméricaine, adoptée par tous les États membres de l'OEA le 11 septembre à Lima, au Pérou. La Charte sert à consacrer les principes démocratiques énoncés au Sommet, et renforce les instruments existants de l'OEA pour la défense d'une démocratie représentative dans l'hémisphère.

La transparence dans la gestion des affaires publiques a aussi été une priorité essentielle pour le Canada. Dans le même esprit, le Canada a signé la Convention interaméricaine contre la corruption en 1999. Il a étroitement collaboré avec les autres signataires dans le contexte de la mise en oeuvre de ses dispositions et de la promotion de l'adhésion et de la conformité totale à l'échelle de l'hémisphère.

Avant l'assemblée générale de Windsor de 2000, la société civile avait une participation limitée au processus de l'assemblée générale. L'assemblée générale de Windsor a marqué une différence qualitative dans la participation de la société civile. Plusieurs des activités tenues ont fourni aux organisations de la société civile l'occasion de faire entendre leurs opinions sur une large gamme de questions, dont une discussion officielle avec les ministres et le secrétaire général de l'OEA, M. César Gaviria.

Lors du Sommet de Québec, le Canada a pris l'initiative d'inviter des représentants des milieux syndical et universitaire, d'associations de gens d'affaires, d'ONG, des jeunes, d'organismes religieux, et de groupes autochtones de l'ensemble des Amériques à participer à une table ronde avec des ministres du Canada et des pays de l'hémisphère. Le Canada continue de jouer un rôle de chef de file en veillant à ce que les voix des organisations bénévoles et non gouvernementales des Amériques soient entendues, et fournit un financement à de nombreux segments de la société, allant des groupes autochtones aux groupes de femmes, au Canada et dans le reste de l'hémisphère, pour leur permettre de prendre part à des conférences pertinentes et de tenir des réunions sur les principales questions touchant l'hémisphère.

Dans le sillage des événements du 11 septembre, la sécurité a occupé une place prédominante dans les programmes de la plupart des organisations régionales et internationales, et l'OEA n'y fait pas exception. Il est évident que la protection des droits de

safe and secure environment. The inter-American committee against terrorism was stirred into action as a result of the September tragedy, and it has taken measures to ensure that all member states put effective counterterrorism measures in place. Canada is assisting some of the smaller and less fortunate countries to bring their legislation up to date and to assist in other technical ways.

The OAS was mandated to produce a draft inter-American convention against terrorism even before the events of September 11. However, these events have forced them to step up the completion of this draft. We hope to have it in time for the OAS general assembly in June of this year in Barbados.

Canada has also been actively engaged in advancing work on the hemispheric security review. The aim of this review is to revitalize and strengthen the institutions of hemispheric security. There is now recognition in the hemisphere that security involves more than classic defence and military issues. In addition to resolution of disputes and territorial claims, hemispheric security issues include much of the human security agenda; this includes counter-terrorism, narco-trafficking, disaster preparedness and relief, small arms and light weapons, land mines, human rights and confidence and security-building measures.

Canada has taken the most proactive approach to the review, having been the only country to table a concrete vision of a reformed inter-American security framework and the first country to submit its response to a questionnaire soliciting input from member state capitals.

In summary, it is evident through the activities in which Canada is engaged in the hemisphere that Canada's commitment to human rights in the hemisphere goes far beyond treaties and conventions. I have presented but a snapshot of Canada's engagement in promoting and protecting human rights in the hemisphere. However, I can assure honourable senators that we are active in fostering democratic values and in ensuring that all peoples of the Americas have equal access to the processes that govern them and to the fundamental freedoms that are their birthright.

[Translation]

Mr. John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: Honourable Senators, I thank you for the opportunity to speak today on the subject of the Inter-American Human Rights System, and in particular the American Convention on Human Rights. What I have to say this afternoon will focus upon the international foreign policy considerations at play for accession to the convention. I would like to start with a little background about the Inter-American

la personne ne peut être durable sans un environnement sain et sûr. La tragédie du mois de septembre a incité le Comité interaméricain contre le terrorisme à réagir, et il a pris des dispositions pour que les États membres instaurent des mesures contre le terrorisme. Le Canada aide certains des pays de plus petite taille ou les moins favorisés à mettre leur législation à jour et leur apporte son aide sur d'autres plans techniques.

L'OEA était chargée de produire l'ébauche d'une Convention interaméricaine contre le terrorisme avant les événements du 11 septembre. Cependant, à la suite de la tragédie, on a intensifié les efforts déployés en vue d'achever la rédaction de l'ébauche pour l'assemblée générale de l'OEA qui se tiendra en juin, à la Barbade.

Le Canada s'est par ailleurs activement engagé à faire progresser les travaux sur l'Examen de la sécurité continentale. Cet examen a pour but de revitaliser et de renforcer les institutions de sécurité continentale. On reconnaît maintenant dans l'hémisphère que la sécurité porte sur plus de choses que sur les questions classiques liées à la défense et à l'armée. Outre le règlement de différends et de revendications territoriales, les questions de sécurité hémisphériques incluent une grande part du programme de sécurité humaine, dont l'antiterrorisme, le trafic des stupéfiants, la planification préalable aux catastrophes et les secours, les armes légères, les mines antipersonnel, les droits de la personne, les mesures de confiance et les mesures de sécurité.

Le Canada a adopté l'approche la plus proactive à l'égard de l'examen, et a été le seul pays à présenter une vision concrète d'un cadre de sécurité interaméricain réformé, et le premier pays à répondre à un questionnaire sollicitant une contribution des capitales des États membres.

En résumé, quand on considère les activités dans lesquelles le Canada est engagé dans l'hémisphère, il est évident que son engagement à l'égard des droits de la personne dans les Amériques va bien au-delà des traités et des conventions. Je n'ai donné qu'un aperçu de l'engagement du Canada dans la promotion et la protection des droits de la personne dans l'hémisphère. Toutefois, je peux vous assurer, mesdames et messieurs les sénateurs, que nous promovons activement les valeurs démocratiques et que nous veillons à ce que tous les peuples des Amériques aient un accès équitable aux processus qui les gouvernent et aux libertés fondamentales qui leur sont un droit inaliénable.

[Français]

M. John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités, ministère des Affaires étrangères et du commerce international: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion aujourd'hui de vous parler du système interaméricain des droits de la personne et, en particulier, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Mon propos, cet après-midi, portera essentiellement sur les considérations internationales liées à la politique étrangère qui interviennent dans l'accession à la Convention. J'aimerais

Human Rights system, in particular Canada's involvement in, and access to, its institutions — the commission and the court.

The formal Inter-American Human Rights system consists of two bodies, the Inter-American Commission on Human Rights (Commission) and the Inter-American Court of Human Rights (Court), as well as several legal instruments, including the American Convention on Human Rights.

[English]

The Inter-American Commission on Human Rights was created in 1959. Its principle objective is to promote the observance and protection of human rights and to serve as a consultative organ of the OAS on these matters. To this end, the commission performs several functions, including observing the general human rights situations in member states and receiving, analyzing and investigating petitions received from individuals alleging violations of human rights by OAS member states.

How the commission deals with these petitions depends on whether the state is a party to the convention. For state parties to the convention, the commission measures alleged violations of human rights as defined by the convention. For non-state parties, such as Canada, the commission uses the American Declaration on the Rights and Duties of Man as the basis for its opinions. Therefore, even as a non-state party to the convention, Canada is still subject to the jurisdiction of the commission.

Created by the convention, the seven-member Inter-American Court of Human Rights was installed in San José, Costa Rica, in 1979. The court serves both an advisory and adjudicative role. Any OAS member state may consult the court in its advisory capacity regarding interpretation of the convention or other inter-American human rights instruments.

In its adjudicative capacity, only the commission or state parties can submit cases to the court. Individuals may not bring cases before the court, although there is currently a proposal for an optional protocol to the convention that would permit such an action.

In order for a case against a state party to be brought before the court, that state party must be a party to the convention and recognize the jurisdiction of the court. Not all state parties to the convention have recognized the jurisdiction of the court.

The convention was negotiated in the 1960s and came into force in 1978. Of the 34 active OAS member states, 23 are party to the convention, while 11 members are not, including the United States.

There is one historical reality that must be appreciated in any consideration of Canada's position on the American convention; that is, Canada, like the United States and most of the English-speaking states of the Caribbean, did not belong to the

commencer par resituer brièvement le contexte du système interaméricain des droits de la personne et, notamment, la participation du Canada à ce système, ainsi que l'accès à ses institutions, c'est-à-dire à la Commission et à la Cour.

Le système interaméricain des droits de la personne se compose officiellement de deux organes, à savoir la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Commission) et la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour), auxquels s'ajoutent plusieurs instruments juridiques, dont la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

[Traduction]

La Commission inter-américaine des droits de l'homme a été créée en 1959 avec pour principal objectif de promouvoir l'observation et la protection des droits de la personne et de servir d'organe consultatif de l'OEA pour ces questions. À cette fin, la Commission s'acquitte de plusieurs fonctions, y compris observer la situation générale des droits de la personne dans les États membres, recevoir et analyser les pétitions présentées par des particuliers alléguant des atteintes aux droits de la personne par des États membres de l'OEA et faire enquête sur ces allégations.

Le traitement de ces pétitions dépend de ce que l'État est partie à la Convention ou pas. Si l'État est partie à la Convention, la commission évalue les prétendues atteintes aux droits de la personne selon la définition de la Convention. S'il n'y est pas partie, comme c'est le cas du Canada, la commission fonde ses opinions sur la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. Par conséquent, même sans être partie à la Convention, le Canada relève de la compétence de la commission.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a été créée par la Convention et qui compte sept membres, a été installée à San José, au Costa Rica, en 1979. Elle a une fonction à la fois consultative et juridictionnelle. Tout pays membre de l'OEA peut s'adresser à elle à titre consultatif au sujet de l'interprétation de la Convention ou d'autres instruments interaméricains relatifs aux droits de la personne.

En ce qui concerne sa fonction juridictionnelle, seule la commission ou les États partie à la Convention peuvent lui soumettre des cas. Les particuliers ne peuvent s'adresser à elle, mais il est question actuellement d'un protocole facultatif à la Convention qui les y autoriserait.

Pour porter un cas contre un État membre devant la Cour, cet État doit être partie à la Convention et reconnaître la compétence de la Cour. Tous les États partie à la Convention ne reconnaissent pas la compétence de la Cour.

La Convention, qui a été négociée dans les années 60, est entrée en vigueur en 1978. Sur les 34 États membres actifs de l'OEA, 23 sont partie à la Convention et 11 ne le sont pas, dont les États-Unis.

Dans toute considération concernant la position du Canada par rapport à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, il faut tenir compte de la réalité historique: il y a 30 ans, à l'époque où la Convention a été négociée, le Canada — à l'instar

OAS 30 years ago, when the convention was negotiated. As we were not able to participate in the process of elaborating this convention, we did not have the opportunity to communicate our concerns and have them taken into consideration as part of the normal give and take of such negotiations. That is a simple fact, but one that still bears directly on our position today, for it cannot be said that Canada is averse to commitment when it comes to human rights instruments. We are a party to many other such instruments, including all of the major human rights instruments of the UN system.

In order to adhere to the convention, it is likely that a large number of reservations and statements of understanding would be required. We understand that this number may be growing following a recent review of the convention by some provinces. This would be a departure from Canada's position that reservations to human rights treaties should be few in number and limited in scope, given that the rights protected in such treaties are intended to be universal and overarching.

By way of comparison, honourable senators may know that we have reservations to only one of the six major human rights treaties of the United Nations.

Canada is active in efforts to reduce the number of reservations to international human rights instruments, both at the time of negotiations and, subsequently, through pressure to withdraw reservations. Such actions may take the form of language in resolutions at the United Nations General Assembly or, as our distinguished chairman will know, at the Commission on Human Rights or of bilateral démarches.

Adherence to the American convention, with the large number of reservations and understandings, may well reduce Canada's credibility in such activities and undermine our ability to successfully urge other states to limit reservations to human rights treaties.

Some may argue that Canada's adherence to the convention may encourage other OAS members to become parties to the treaty and, in this sense, may assist in the promotion of human rights abroad. In our view, the focus should be on how well human rights standards are implemented and not whether a state has ratified a particular treaty.

Some OAS partners have urged Canada to adhere to the convention and not to focus on compliance or implementation. We do not accept this approach. Canada expects that states that ratify international instruments will comply with its provisions and be in a position to implement the obligations undertaken when adhering. This is what the Vienna Convention on the Law of Treaties requires. We do not believe it is legally or politically appropriate for a state to adhere to an instrument without first taking the steps necessary to be able to comply with its provisions.

des États-Unis et de la plupart des pays anglophones des Caraïbes — n'appartenaient pas à l'OEA. Comme il n'a pu participer au processus d'élaboration de cette Convention, il n'a pas pu faire part de ses préoccupations ni les faire prendre en considération dans les échanges et concessions normaux dans de telles négociations. Il s'agit là d'un simple fait qui continue d'influer directement sur notre position aujourd'hui, car on ne peut dire que le Canada refuse de s'engager à l'égard d'instruments relatifs aux droits de la personne. Il est, en effet, partie à de nombreux autres instruments de ce type, y compris tous les grands instruments relatifs aux droits de la personne du système des Nations Unies.

Il est probable que, pour adhérer à la Convention, un grand nombre de réserves et de déclarations d'interprétation devraient être émises, et il apparaît que ce nombre irait sans doute croissant après l'examen récent de la Convention par certaines provinces. Cela irait à l'encontre de la position du Canada qui veut que les réserves aux traités relatifs aux droits de la personne soient limités en nombre et en portée, étant donné que les droits protégés par ces traités doivent être universels et obligatoires.

Vous savez sans doute, par comparaison, que le Canada n'a émis de réserves que par rapport à un seul des six grands traités des Nations Unies relatifs aux droits de la personne.

Le Canada participe très activement aux efforts déployés pour réduire le nombre de réserves aux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, tant au moment des négociations que par la suite, en exerçant des pressions pour que les États retirent leurs réserves. Il peut, pour cela, s'exprimer dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ou de la Commission des droits de l'homme, ou encore recourir à des démarches bilatérales, comme le sait notre distinguée présidente.

Adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme en émettant beaucoup de réserves et de déclarations d'interprétation risque fort de nuire à la crédibilité du Canada dans ses activités et à sa capacité de convaincre d'autres États de limiter leurs réserves aux traités relatifs aux droits de la personne.

Certains peuvent faire valoir que l'adhésion du Canada à la Convention peut encourager d'autres États membres de l'OEA à devenir eux aussi parties au traité et, ainsi, contribuer à la promotion des droits de la personne à l'étranger. Selon nous, l'accent devrait porter sur le respect des normes relatives aux droits de la personne et pas sur le fait de savoir si un État a ratifié un traité particulier.

Certains partenaires de l'OEA ont demandé instamment au Canada d'adhérer à la Convention et de ne pas se concentrer sur des questions de conformité ou de mise en oeuvre. Nous n'acceptons pas cette approche. Le Canada s'attend à ce que des États qui ratifient des instruments internationaux en respectent les dispositions et soient en mesure de s'acquitter des obligations auxquelles ils souscrivent en y adhérant. C'est ce que stipule la Convention de Vienne sur le droit des traités. Nous ne pensons pas, tant sur le plan juridique que politique, qu'un État devrait adhérer à un instrument sans d'abord prendre les mesures nécessaires pour pouvoir se conformer à ses dispositions.

Canada could not proceed to ratify or accede to an international instrument without first determining that the resulting obligations were capable of implementation in all jurisdictions.

It has been argued that Canada cannot be a full participant in the inter-American human rights system unless it is a party to the convention. While we are aware of the benefits of broad adherence of international conventions, it is important not to lose sight of Canada's substantial activities protecting and promoting human rights, both at home and in the hemisphere. On the latter subject, Canada is very active, as Ms Bugailiskis has explained, from the establishment of the Unit for the Promotion of Democracy to providing millions of dollars in development assistance every year for the promotion and protection of human rights.

The fact that Canada is not a party to the convention in no way undermines our commitment to its fundamental principles or to the protection of human rights and fundamental freedoms in general.

Canada is committed to strengthening the inter-American human rights system through a variety of means, including, where possible, adherence to its instruments. Adherence to international instruments is indisputably important; however, it is important to recognize that this is but one element of strengthening the inter-American human rights system. Support for its institutions, promotion and protection of human rights, and capacity building in the region are all important means of achieving universal protection of the human rights of the peoples of the Americas and are all areas in which Canada is actively engaged.

I will be happy to respond to any questions.

Ms Elisabeth Eid, Acting Director, Human Rights Law Section, Department of Justice: Honourable senators, I am pleased to be with you today. I will also speak about the American Convention on Human Rights, as well as some of the concerns that have been raised by various jurisdictions during the consultation process.

[Translation]

I will first provide you with some background information regarding the federal-provincial-territorial consultations that have taken place on the Convention and some of the concerns that have been raised respecting Canadian adherence to the treaty. I will then put forward a few considerations that you may want to take into account in your deliberations on this issue.

[English]

After Canada became a member of the Organization of American States in 1990, federal officials began the work of determining what recommendations should be put forward with respect to adherence. This work entails looking at every provision

Le Canada ne pourrait ratifier un instrument international ou y accéder sans avoir d'abord déterminé que tous ses ressorts sont capables d'en respecter les obligations.

Certains font également valoir que le Canada ne peut participer pleinement au système interaméricain des droits de la personne sans être partie à la Convention. Nous connaissons les avantages d'une adhésion générale aux conventions internationales, mais il ne faudrait pas oublier les activités importantes que mène le Canada en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de la personne sur son territoire et dans l'hémisphère. Sur ce dernier point, le Canada est très actif, de la création de l'Unité pour la promotion de la démocratie au versement de millions de dollars par an au titre de l'aide pour la promotion et la protection des droits de la personne.

Le fait que le Canada ne soit pas partie à la Convention ne diminue en rien son attachement à ses principes fondamentaux ou à la protection des droits de la personne et des libertés fondamentales en général.

Le Canada tient à ce que le système interaméricain des droits de la personne soit renforcé par divers moyens, y compris, dans la mesure du possible, par l'adhésion à ses instruments. Il est sans conteste important d'adhérer aux instruments internationaux. Cependant, il faut reconnaître qu'il ne s'agit là que d'un élément du renforcement du système interaméricain des droits de la personne. Il est important également d'appuyer ses institutions, de promouvoir et de protéger les droits de la personne, et de renforcer les capacités de la région afin de parvenir à une protection universelle des droits de la personne des peuples des Amériques, et le Canada oeuvre dans tous ces domaines.

Je répondrai volontiers à vos questions.

Mme Elisabeth Eid, directrice intérimaire, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, je suis ravie d'être avec vous aujourd'hui. Je vais moi aussi parler de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de certaines questions que les diverses administrations ont soulevées pendant les consultations.

[Français]

Je vous donnerai pour commencer quelques renseignements sur les consultations fédérales-provinciales-territoriales qui ont eu lieu relativement à la Convention, et vous parlerai de certaines préoccupations qui ont été exprimées à propos de l'adhésion du Canada au traité. Ensuite, je vous soumettrai quelques considérations dont vous pouvez tenir compte dans vos délibérations.

[Traduction]

Après que le Canada est devenu membre de l'OEA en 1990, les fonctionnaires fédéraux se sont attelés à la tâche pour déterminer si le Canada devait adhérer à la Convention. Ils ont ainsi examiné la législation, les politiques et les programmes fédéraux afin de

of the convention and examining each in light of domestic legislation policies, programs and practices to determine whether there are inconsistencies between what we do domestically and what the treaty obligation requires.

Where inconsistencies are found, there are three options. A state can decide to enter a reservation, which means it will not be bound by a particular provision and would like an inconsistent domestic practice to continue. The second is to enter a statement of understanding. That is where Canada asserts its interpretation of a provision to ensure consistency with domestic law. The third is to change domestic law to ensure consistency with the treaty.

This review was conducted at the federal level over six years and continued after that. Similarly, at the provincial level, the same review is undertaken by each jurisdiction. They will consult internally, look at the treaty and consult their legal advisors to determine to what extent they feel they are consistent with the treaty. This was done through the federal-provincial-territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights.

As a result of this review, which took place over numerous years, several concerns were raised, not just one or two. There were a number of substantial concerns that both the provinces and the federal government thought would require numerous statements of understanding and reservations.

These concerns relate to the fact that the treaty was negotiated and drafted without Canadian participation. We were not able to influence the actual provisions of the treaty as we have, for example, in the UN system. If you read the treaty, you will note that some of the language is foreign to a Canadian understanding of law. It does reflect the legal traditions of the vast members of the OAS, which come from a predominantly civil law tradition and have different legal systems.

Officials continue to work on trying to reduce the number of problems and concerns and the number of reservations and statements of understanding because we are concerned about creating a precedent of having a treaty that would have a large number of reservations and statements of understanding. That would be a first for Canada and the human rights area, and is something you should consider.

I will mention Article 4 of the American Convention on Human Rights, as it is an important problem. It states:

1. Every person has the right to have his life respected. This right shall be protected by law and, in general, from the moment of conception. No one shall be arbitrarily deprived of his life.

The treaty is saying that, generally, states are obligated to protect life from the moment of conception. In Canada, we do not have legislation regulating abortion. As well, the Supreme Court of Canada has said that the fetus does not have legal personality.

voir dans quelle mesure ils étaient conformes aux obligations de la Convention.

Lorsqu'ils ont repéré des incompatibilités, trois options étaient offertes. Un État peut décider de formuler une réserve, ce qui signifie qu'il ne sera pas lié par une disposition particulière, afin de maintenir une pratique nationale non conforme à la Convention. Deuxièmement, on peut formuler une déclaration d'interprétation, pour donner son interprétation d'une disposition, afin d'assurer la conformité du droit national. Troisièmement, on peut apporter des changements à l'échelle nationale pour garantir la conformité avec les obligations conventionnelles.

Cet examen, au niveau fédéral, a duré six ans, et s'est poursuivi après. De même, au niveau provincial, le même examen a été entrepris. Des consultations sont menées à l'interne, pour examiner le traité et pour demander leur avis aux conseillers juridiques, afin de déterminer la conformité de nos lois avec le traité. Ce travail a été fait par l'intermédiaire du Comité permanent fédéral-provincial-territorial des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne.

Cet examen, qui a duré de nombreuses années, a permis au gouvernement de cerner de nombreux sujets de préoccupation, pas seulement un ou deux. Bon nombre de préoccupations substantielles pouvaient selon eux nécessiter une déclaration d'interprétation ou une réserve.

Ces préoccupations sont liées au fait que le traité a été négocié et rédigé sans la participation du Canada. Nous n'avons pas pu influencer le libellé des dispositions du traité comme nous avons pu le faire, par exemple, dans le cadre de l'ONU. Si vous lisez le traité, vous constaterez que certaines formulations ne concordent pas avec l'état du droit canadien. Il est toutefois conforme aux traditions juridiques d'un grand nombre de membres de l'OEA, qui ont une tradition de droit civil et des systèmes juridiques différents du nôtre.

Les fonctionnaires continuent d'essayer de réduire le nombre de problèmes, de préoccupations, de réserves et de déclarations d'interprétation, parce que nous voulons éviter de créer un précédent en ayant un traité comportant de nombreuses réserves et déclarations d'interprétation. Ce serait une première, pour le Canada, et pour le domaine des droits de la personne, et vous devez en tenir compte.

Je vais vous parler de l'article 4 de la Convention, qui constitue un grave problème. On y dit:

1. Toute personne a droit au respect de sa vie. Ce droit doit être protégé par la loi, et en général à partir de la conception. Nul ne peut être privé arbitrairement de la vie.

Le traité affirme donc qu'en général, les États sont tenus de protéger le droit à la vie à partir du moment de la conception. Au Canada, nous n'avons pas de loi réglementant l'avortement. En outre, la Cour suprême du Canada ne reconnaît pas au fœtus la qualité de personne.

We could enter a reservation to that article. This would state that Canada would not be obliged under the convention to protect the right to life from the moment of conception. That, in itself, may raise the abortion issue domestically.

When you are examining the issue of whether or not Canada should adhere to the treaty, you might want to keep a few things in mind. One is that the treaty definitely has an impact on matters under provincial jurisdiction. Many human rights obligations have a specific impact on the provinces. Therefore, the provinces definitely need to be consulted and support Canadian adherence to the convention, as it would be difficult for Canada to proceed to ratify or accede without significant support from provincial and territorial governments.

We continue to discuss problems respecting the treaty with the provinces. We are open to other views, but ultimately each province and territory, in consultation with its legal officers, will determine whether it will support Canada's adherence to the treaty.

You may also want to consider what are the real advantages with respect to Canadian adherence. Do these advantages outweigh the difficulties we have been having over the years in getting consensus on adherence to the treaty?

Non-ratification of the treaty does not impede our ability to participate in the system, and we are actively participating in the system in promoting human rights. There would be some sensitive domestic issues that may arise should we proceed to adherence.

The treaty adherence will not significantly impact on Canadians and their human rights protections since Canadians have protection under the charter, as well as federal and provincial human rights legislation.

Finally, you might want to consider the fact that adherence to the convention will undoubtedly raise the issue of whether Canada should accept the inter-American court's jurisdiction to hear cases against Canada. Canada already is subject to the jurisdiction of the commission, which hears individual complaints against Canada, the notable difference being that the court will be able to issue binding decisions on Canada, including enforceable actual awards for damages.

This differs from other human rights complaint mechanisms, particularly in the UN system, where the bodies issue non-binding views. They are considered views or recommendations but not having the force of law.

Those are my comments.

[Translation]

Thank you again for the opportunity to speak to you today. We are following with interest the work of your committee and would be pleased to provide you with any assistance, to the extent possible, as you continue your deliberations on international human rights issues.

Il serait possible d'émettre une réserve à cet article, expliquant que le Canada ne serait pas tenu, aux termes de la Convention, de protéger le droit à la vie à partir du moment de la conception. Cette réserve risque à rouvrir le débat sur l'avortement au Canada.

Lorsque vous examinerez la question de l'adhésion du Canada à la Convention américaine, vous voudrez sans doute garder à l'esprit certaines choses. Premièrement, les dispositions de la Convention ont une incidence sur des questions relevant de la compétence des provinces. Beaucoup d'applications relatives aux droits de la personne ont une incidence particulière sur les provinces. Celles-ci doivent donc certainement être consultées et appuyer l'adhésion du Canada à la Convention, puisqu'il serait difficile pour le Canada de ratifier un instrument international ou d'y adhérer sans l'appui marqué des provinces et des territoires.

Nous discutons des problèmes relatifs au traité avec les provinces. Nous écoutons les autres points de vue, mais au bout du compte, chaque province et territoire, en consultant ses conseillers juridiques, devra décider s'il ou elle appuie l'adhésion du Canada à la Convention.

Vous voudrez sans doute aussi savoir quels sont les avantages réels de l'adhésion du Canada à la Convention et s'ils sont supérieurs aux difficultés éprouvées depuis des années dans l'obtention d'un consensus sur l'adhésion au traité.

La non-ratification du traité ne gêne en rien notre participation à l'organisation, et nous y participons activement en faisant la promotion des droits de la personne. L'adhésion risque de soulever des questions délicates.

L'adhésion au traité n'aurait pas d'incidence marquée sur les Canadiens et sur la protection de leurs droits, étant donné la protection déjà garantie par la Charte canadienne des droits et libertés, et la législation des droits de la personne aux paliers fédéral et provincial.

Enfin, vous voudrez peut-être réfléchir au fait que l'adhésion à la Convention soulèvera certainement la question de la reconnaissance éventuelle de la compétence de la Cour interaméricaine pour ce qui est d'entendre des plaintes portées contre le Canada. Le Canada est déjà assujéti à la compétence de la Commission, qui peut être saisie de plaintes contre le Canada, mais les décisions de la Cour auraient un caractère obligatoire pour le Canada, y compris en ce qui concerne des dommages-intérêts qui seraient attribués.

Voilà qui diffère des autres mécanismes de plainte relatifs aux droits de la personne, particulièrement ceux des Nations Unies, dont les décisions ne sont pas exécutoires. On considère qu'il s'agit d'avis ou de recommandations qui n'ont pas force de loi.

Je m'arrête ici.

[Français]

Je vous remercie une fois encore de m'avoir permis de m'exprimer devant vous aujourd'hui. Nous suivons avec intérêt les travaux de votre comité et nous serons heureux de vous aider, dans toute la mesure du possible, dans vos délibérations sur les questions relatives aux droits de la personne.

[English]

Senator Beaudoin: You say we have initiated a number of human rights resolutions in the OAS general assemblies, particularly in the area of women's rights. I should like to know more about that.

We are one of the countries to have enshrined in the heart of the Constitution the full equality of men and women with section 28 of the Charter of Rights and Freedoms.

What do we do at the international level in that particular field?

Ms Bugailiskis: I will speak more on the activity level, on the substantive level of getting women out to participate in the OAS in its various agencies and in its deliberations.

We have been very successful — almost embarrassing the OAS on occasion — in making sure that women are much more represented at their meetings and making an effort to ensure that they come out. There are women's groups in the various fora that are concerned not only with gender issues but also with indigenous issues and the environment. Canada has played an important role in this area, leading by example and also by our pocketbooks in providing some funding to women's groups that do not have the finances to do the work or to be able to come to the meetings. We have been able to assist them by providing some of the travel costs.

[Translation]

Senator Beaudoin: My question is for Ms Elisabeth Eid and Mr. Holmes. I am fascinated by the question of implementing treaties but I am not very happy about the way we implement our treaties here in Canada. Perhaps we have not found the best or most appropriate formula, but I was very interested in your statement that this subject is being discussed at the federal-provincial-territorial level.

In the case of provincial and federal acts, one seldom sees legislation enacted in order to implement treaties. That shocks me and I am not able to understand why this is the case. The Privy Council clearly said in 1937 that a treaty had to be implemented in order to become the law of the land. What would you propose in this regard? I think we have to move ahead, we have to reinvent our system.

Ms Eid: Our situation is difficult because we have a dualistic system. Our system is not a unitary one with respect to the way we look at international law and human rights. As well, we live in a federal system. As a result, implementing our obligations is a greater challenge for us than it may be for other countries. We do have our Canadian Charter, however. For example, if a treaty contains a provision designed to protect freedom of expression, we already have article 2(b) of the Charter which protects the same right.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Vous dites être à l'origine de bon nombre de résolutions des assemblées générales de l'OEA sur les droits de la personne, particulièrement sur les droits des femmes. J'aimerais que vous m'en disiez davantage.

Nous sommes l'un des pays qui ont enchâssé dans leur constitution l'égalité des hommes et des femmes, au moyen de l'article 28 de la Charte des droits et libertés.

Que faisons-nous sur la scène internationale, dans ce domaine?

Mme Bugailiskis: Je vais parler un peu plus des activités, du travail consistant à encourager les femmes à participer à l'OEA, au sein de ses divers organes et dans ses délibérations.

Nous avons très bien réussi, et parfois en mettant l'OEA presque dans l'embarras, à nous assurer que les femmes sont mieux représentées aux réunions et en faisant un effort pour qu'elles s'affirment davantage. Il y a des groupes de femmes dans les diverses tribunes qui ne s'occupent pas seulement de questions d'égalité des sexes, mais aussi de questions autochtones et d'environnement. Le Canada a joué un rôle important dans ce domaine, en donnant l'exemple mais aussi en finançant des groupes de femmes qui n'ont pas les ressources financières pour faire ce travail, ou même qui n'ont pas suffisamment d'argent pour venir aux réunions. Nous avons pu les aider en assumant une partie de leurs déplacements.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ma question s'adresse à madame Elisabeth Eid et monsieur Holmes. Je suis fasciné par la question de la mise en oeuvre des traités, mais je ne suis pas très content de la façon dont nous mettons en oeuvre nos traités au Canada. Peut-être n'avons-nous pas trouvé la meilleure formule ou la formule la plus applicable, mais j'ai suivi avec beaucoup d'intérêt votre affirmation à l'effet que cela se discute au niveau du fédéral, au niveau des provinces et des territoires.

Dans les lois provinciales et fédérales, on voit très rarement des statuts, des lois qui sont adoptés pour mettre en oeuvre les traités. Cela me scandalise et je n'arrive pas à comprendre. Le Conseil privé a bien dit en 1937 que pour que le traité devienne la loi du pays, il faut le mettre en oeuvre. Que proposez-vous sur ce plan? Je pense qu'il faut aller de l'avant, il faut inventer notre système.

Mme Eid: Notre situation est difficile étant donné que notre système est un système dualiste. Notre système n'est pas un système moniste quant à la façon dont on regarde le droit international, le droit de la personne. De plus, nous sommes un système fédéraliste. Ainsi, par rapport à d'autres pays, la mise en oeuvre de nos obligations représente pour nous un grand défi. Toutefois, nous avons notre Charte canadienne. Par exemple, si dans le traité il existe une disposition visant à protéger la liberté d'expression, pour notre part, nous avons l'article 2b) de la Charte qui protège le même droit.

It is clear that in the past, when we were ratifying a treaty, we would look at our Charter and our own legislation, and if we saw that protection was already provided within a Canadian act, we would decide not to include yet again another obligation at the international level. I have to admit that there is still work to accomplish in this area. We wish to avoid duplicating obligations. We do not wish to have freedom of expression protected in our Charter and also have the same obligation flowing from a treaty.

Senator Beaudoin: Yes, but we are discussing this problem once again, and we hear the Minister of Justice, for whom I have a great deal of respect, tell us: “We have the Charter of Rights.” It is true that we have an excellent Charter of Rights, but that is not enough. We have to pass legislation to bring a treaty into force — it seems to me that the Privy Council was very clear in what it said in 1937 — otherwise the national legislation is not changed.

Ms Eid: The Privy Council said that it must be incorporated into the country’s legislation in order to have force of law. That means it is necessary to legislate, it is necessary to have a measure. That does not mean to say that treaties do not have any influence. They have a great influence. Recently the Supreme Court said that we must not overlook our treaties, particularly those relating to human rights, when we interpret our own laws. Thus treaties, and particularly treaties on human rights, have a significant impact on our domestic laws.

[English]

Mr. Holmes: I wish to add a comment from the other perspective. The Vienna Convention on the Law of Treaties, for example, or other mechanisms that exist internationally do not require a country to adopt specific implementing legislation. What they are concerned about, as I said in my remarks, is compliance. The process is as Ms Eid has described. In the human rights field where we have an existing body of law, federally and provincially, we would take a convention and analyze it closely to determine whether or not there are gaps that exist in our domestic legislation compared to what the obligations are in the convention. The most recent one I was involved with was the Convention on the Rights of the Child. We analyzed that convention.

Senator Beaudoin: We know a bit about that.

Mr. Holmes: The analysis we made was that we were fully in compliance with the convention and that specific domestic legislation was not required, except for a reservation in a statement.

Senator Beaudoin: But we are a dualistic society. Our status in Canada is not monistic.

[Translation]

It is not monistic; it is dualistic. And if it is dualistic, then it is necessary to pass legislation.

[English]

Do you not think so?

Il est évident que par le passé, lorsqu’on a ratifié, on a regardé notre Charte et nos lois internes, et lorsqu’on a vu qu’une protection existe déjà au niveau de notre loi domestique, on a décidé de ne pas incorporer encore une fois une autre obligation sur le plan international. Je dois admettre qu’il reste encore du travail à faire dans ce domaine. Nous voulons éviter une duplication des obligations. On ne veut pas avoir une protection de la liberté d’expression dans notre Charte et la même obligation en vertu d’un traité.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais ce problème fait l’objet de nos discussions à nouveau, et on entend le ministère de la Justice, pour qui j’ai beaucoup d’estime, nous dire: «On a la Charte des droits». Il est vrai que nous avons une très belle Charte des droits, mais cela ne suffit pas. Il faut légiférer pour donner suite au traité — il me semble que le Conseil privé a été très clair dans ce qu’il a dit en 1937 — sinon cela ne change pas la loi du pays.

Mme Eid: Le Conseil privé a dit que pour avoir la force du droit au niveau domestique il faut l’incorporer. Cela veut dire qu’il faut légiférer, il faut avoir une disposition. Cela ne veut pas dire pour autant que les traités n’ont aucune influence. Ils ont une grande influence. La Cour suprême a dit récemment qu’il faut tenir compte de nos traités, surtout ceux visant les droits de la personne, lorsqu’on interprète nos lois domestiques. Donc, les traités, et surtout les traités en droits de la personne, ont une force significative au niveau des droits domestiques.

[Traduction]

M. Holmes: J’aimerais formuler un commentaire, à partir d’un autre point de vue. La Convention de Vienne sur le droit des traités, par exemple, ou d’autres mécanismes internationaux, n’imposent pas à un pays l’adoption de lois particulières de mise en oeuvre. Ce qui compte, comme je le disais dans mon exposé, c’est la conformité. La procédure a été décrite par Mme Eid. Dans le domaine des droits de la personne, lorsque des lois existent déjà, tant au palier fédéral que provincial, nous analysons de près une convention pour déterminer si nos lois comportent des lacunes, compte tenu des obligations fixées par la convention. Celle que j’ai examinée le plus récemment, c’est la Convention relative aux droits de l’enfant. Nous en avons fait l’analyse.

Le sénateur Beaudoin: Nous la connaissons un peu.

M. Holmes: D’après notre analyse, nous sommes tout à fait conformes aux dispositions de la convention et aucune loi précise n’est nécessaire, sauf une réserve dans une déclaration.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes une société dualiste. Au Canada, nous ne sommes pas monistes.

[Français]

Ce n’est pas moniste; c’est dualiste. Et si c’est dualiste, il faut légiférer.

[Traduction]

Ne pensez-vous pas?

Mr. Holmes: In our view, it depends on the instrument. For example, although this is not technically human rights, when we looked at the Rome Statute of the International Criminal Court we realized that we needed changes to legislation in a variety of areas, primarily in the criminal law field. This was all done at the federal level, not the provincial level. When we decided that the changes were fairly substantial, we determined that we should not do an omnibus legislation — I know that is a sensitive word — but put forward a separate, comprehensive piece of legislation and then there would be consequential amendments to a number of acts. In that regard, we analyzed and said, “We need substantial changes to legislation,” and we enacted that before we ratified the statutes. With other instruments, we do our analysis and the government decides that changes are not necessary.

The Chairman: What troubles me in a dualist democracy is when we make an international obligation. While I think there are fine minds in the government who decide that we have complete compliance, surely the rights are the rights of the individual citizens when we get to human rights. If someone does not agree with the government, what is the recourse? That is the dilemma when there is no enacting legislation, whether the recourse is for a province or for an individual.

You may say that you comply today. However, another government may then come in and says that it does not. That is the dilemma of the way we have been doing it. It seems to me that it is less than desirable in the system. I recall Dean Leuprecht, who appeared before us, saying that once there is enabling legislation, then we know the machinery and anyone aggrieved knows how to go about obtaining their rights. By not having the enabling legislation, we may be depriving citizens of their right to pursue a human right that is for their benefit — not for the government’s benefit and not for a state’s benefit.

This is the conundrum we are in. We have certainly faced that. I hate to bring up the example of the Youth Justice Act because it is a touchy subject with me, but that is where the department, in all honesty and sincerity, felt that it was complying with the Convention on the Rights of the Child. They said we were in conformity. However, fine minds across Canada told us that it was not, and the courts may ultimately tell us whether the Youth Justice Act complies with the convention or not. Surely that is an arcane way of approaching justice and human rights.

If you have any response to make on that, please do. That is the dilemma that we saw in the analysis that we are doing. As we were studying it in this committee, the youth justice example was being graphically pointed out to us.

Mr. Holmes: I understand what you are saying, but perhaps it would be tidier if we adopted that kind of approach. Substantively, I am not sure what the difference would be. As Ms Eid indicated in her response, if a citizen is concerned about his or her freedom of expression, one can find that information in

M. Holmes: À notre avis, tout dépend de l’instrument. Par exemple, même s’il ne s’agit pas, techniquement, de droits de la personne, quand nous avons examiné le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, nous nous sommes rendu compte qu’il fallait apporter des changements à diverses lois, principalement en droit pénal. Tout ce travail s’est fait au fédéral, et non dans les provinces. Quand nous avons constaté que les changements nécessaires étaient substantiels, nous avons préféré à un projet de loi omnibus — je sais qu’on n’aime guère ce terme — un projet de loi distinct, complet, comportant divers amendements corrélatifs à de nombreuses lois. Nous avons fait l’analyse et compris qu’il fallait des changements substantiels à la loi que nous avons promulgués avant de ratifier les instruments. Pour d’autres instruments, nous faisons l’analyse et le gouvernement décide que des changements ne sont pas nécessaires.

La présidente: Ce qui me chiffonne, dans une démocratie dualiste, c’est l’acceptation d’obligations internationales. De grands sages du gouvernement peuvent décider que nous sommes tout à fait conformes à ces obligations, mais il reste que les droits sont les droits de chacun des citoyens, quand on parle de droits de la personne. Si quelqu’un n’est pas d’accord avec le gouvernement, quel recours a-t-il? Voilà le dilemme, quand il n’y a pas de loi habilitante, que ce soit la province ou un particulier qui veut avoir un droit de recours.

Vous pouvez dire que tout est conforme aujourd’hui. Pourtant, un autre gouvernement pourrait être élu et dire le contraire. C’est le dilemme que nous cause notre façon de faire. Il me semble que ce n’est pas du tout souhaitable. Je me souviens que l’un de nos témoins, Dean Leuprecht, nous a déclaré que lorsqu’il y avait une loi habilitante, on savait quels mécanismes existaient et comment une personne lésée pouvait faire valoir ses droits. Quand il n’y a pas de loi habilitante, on risque de priver les citoyens de la possibilité de faire valoir leurs droits, dans leur intérêt, et non pas dans l’intérêt du gouvernement ou de l’État.

Voilà le dilemme. Nous en connaissons des exemples. Je n’aime pas revenir à celui de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents, un sujet délicat pour moi, mais dans ce cas-là, votre ministère, en toute honnêteté et sincérité, estimait se conformer à la Convention relative aux droits de l’enfant. Les fonctionnaires soutenaient qu’il y avait conformité. Pourtant, des esprits éclairés de tout le pays nous disaient le contraire, et les tribunaux nous diront peut-être un jour si la Loi sur le système de justice pour les jeunes est conforme ou non à cette convention. C’est certainement une façon bien étrange de traiter de la justice et des droits de la personne.

Si vous voulez répondre à cette intervention, n’hésitez pas. C’est le problème que nous avons constaté dans notre analyse. Pendant notre examen en comité, l’exemple de la justice pour les jeunes nous a été signalé expressément.

M. Holmes: Je comprends ce que vous dites et les choses seraient peut-être plus ordonnées si nous adoptions cette démarche. Mais dans les faits, je ne sais pas quelle serait la différence. Comme Mme Eid l’a dit dans sa réponse, si un citoyen craint pour sa liberté d’expression, il peut trouver de l’information

the International Covenant on Civil and Political Rights, in the American Convention on Human Rights and in several other instruments, including the Charter of Rights and Freedoms.

If you are concerned about youth criminal justice, we have proposed new laws that touch on that area. Then, you have the UN convention and other international standards that you can compare them to. If there are concerns, they can be brought either to the courts or, eventually, under some of the instruments, to international bodies.

I agree that it would be neater if it were in one package, especially when dealing with instruments that have provisions that overlap and sometimes duplicate, such as the International Convention on the Rights of the Child, which repeats a number of provisions of the two covenants. If you have implementing legislation under the covenants, each of them — two sets — and then you have new implementing legislation under the International Convention on the Rights of the Child, as Ms Eid says, you will have three or four different acts that enact the same provision. That can sometimes cause problems.

The Chairman: Not to belabour this point, but there is a difference between “conventions,” such as the inter-American one that we are studying, which predates our involvement, and the Convention on the Rights of the Child. The point was made in the *Baker* case that Canada should not declare to the world that it intends to be bound by this instrument but not have it part of our Canadian law and leave it instead to some future court to determine whether pieces of legislation in Canada comply. There is a disconnect.

Perhaps it was all right in a different time. Now, however, the conventions are becoming more specific and implementing legislation is being added, such as the Rome Treaty. Surely those that demand enabling legislation have a better approach to it than the process of non-conformity that we have had.

Is it time to rethink our approach? Perhaps there is more of a legal point to this issue, but we probably want to leave that, for now.

Senator Kinsella: I am intrigued by this discussion. My own reflection is that we must be mindful all the time that all the different rights we are dealing with are not delivered only through a model of enforcement that allows periphery justiciability. That works great for the civil and political rights, and implementing legislation, whether necessary, is straightforward. Many of the other rights, however, are requiring political action for their fulfilment — action by legislatures, by common councils or by Parliament — because they are programmatic in nature. I hesitate to leave an important topic for reflection, but I want to ask a specific number of questions on the American Convention on Human Rights.

We have learned in this committee, as we began our work, of the important role that the Continuing Committee of Officials on Human Rights in Canada plays, which flows from the labour conventions case. This is why prime ministers write to premiers to

dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme et dans divers autres instruments, y compris la Charte des droits et libertés.

Si le système de justice pénale pour les jeunes vous préoccupe, nous avons proposé de nouvelles lois à ce sujet. Il y a aussi la convention des Nations Unies et d'autres normes internationales, comme points de comparaison. S'il reste des craintes, on peut en saisir les tribunaux ou, pour certains instruments, des organismes internationaux.

Je conviens que les choses seraient plus claires s'il n'y avait qu'un ensemble, surtout lorsqu'on parle d'instruments dont les dispositions se chevauchent, et se dédoublent, comme la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui reprend diverses dispositions des deux pactes. Si vous avez des lois de mise en oeuvre des deux pactes, auxquelles s'ajoute une loi de mise en oeuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, comme le disait Mme Eid, il en résultera trois ou quatre lois différentes, pour mettre en oeuvre la même disposition. Cela peut parfois causer des problèmes.

La présidente: Sans vouloir trop insister, il y a une différence entre des «conventions» comme l'instrument inter-américain dont nous sommes saisis, et qui date d'avant notre participation, et la Convention relative aux droits de l'enfant. Dans l'affaire *Baker*, on disait bien que le Canada ne devait pas déclarer au monde qu'il veut être lié par cet instrument sans l'intégrer au droit canadien, et laissant plutôt aux tribunaux le soin de déterminer quelles lois canadiennes s'y conforment. Quelque chose cloche.

Peut-être que cela pouvait marcher à une autre époque. Mais de nos jours, les conventions sont de plus en plus précises et des lois de mise en oeuvre s'y rattachent, comme dans le cas du Traité de Rome. Je suis convaincu que ceux qui exigent une loi habilitante sont préférables à la démarche de non-conformité que nous avons connue.

Est-il temps de repenser nos façons de faire? Il y a sans doute un aspect juridique à considérer, mais nous ne nous y attarderons pas, pour l'instant.

Le sénateur Kinsella: Cette discussion m'intéresse. Personnellement, je crois qu'il ne faut pas oublier que les droits dont nous parlons ne sont pas tous assurés par un modèle d'application qui permet la justiciabilité secondaire. C'est certes le cas des droits civils et politiques. De plus, une loi de mise en oeuvre est nécessaire, il n'y a pas de complication. Mais beaucoup d'autres droits ne peuvent être assurés que par des mesures politiques, prises par des assemblées législatives, par des conseils communs ou par le Parlement, parce qu'ils se rapportent à des programmes. J'hésite à laisser tomber cet important sujet de réflexion, mais j'ai des questions précises à poser sur la convention américaine relative aux droits de l'homme.

Au début de son travail, notre comité a appris le rôle important joué par le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne au Canada, qui découle des lois sur le travail. C'est la raison pour laquelle les premiers ministres

ask whether there is concurrence among the provinces before Canada's ratification of human rights treaties and other instruments that affect provincial and federal jurisdiction.

You have indicated, Ms Eid, that this process has been in the works for 12 years. They have been studying this convention and whether Canada should ratify it. You also mentioned that a list of concerns has now been identified and is on the table. Could we obtain a detailed list of those concerns? It would be most helpful to have the article-by-article analysis: each jurisdiction that is raising an issue; what the issue is; and the name of the jurisdiction, which is not terribly important although it might be helpful. If that information is provided to this committee, it would be quite instructive. In that way, we would know exactly what the officials have been doing.

Perhaps, after 12 years, it is time for the politicians to exercise judgment. We would be well-briefed if we could have a list of the concerns that have been identified and related to the specific articles of the convention.

The Chairman: Perhaps we could find out whether that is available. Is that available to us?

Senator Kinsella: The corollary of that is that, as good public officials, I know that you prepare options for your ministers. For example, if we were to look at Article 4, you would note the relevant problems and a draft reservation, or the type of reservation that might be entered for that particular article.

Ms Eid: There was an active period of six years, so it is not as though it has been 12 years. There was a definite full-hearted attempt to reach consensus on the issue for a good six years.

In terms of the article-by-article analysis, the deliberations of the federal-provincial committee are confidential in the sense that everyone needs to feel free to raise concerns without risk of those concerns being aired publicly. We have received the information from the provinces in confidence, and I would need to return to the provinces to obtain consent to release that kind of detailed information.

Some information has been made public in terms of several of the concerns, but that kind of detailed information would need consent from the provinces and the territories.

The options, similarly I cannot undertake today, but I could undertake to consult with colleagues, because that would be advice to ministers.

Senator Kinsella: The argument that Mr. Holmes advanced seems to suggest that we should not be rushed into ratifying this convention if we are doing so to be more intricately involved in the human rights activities of the OAS. I understand that Canada, since former Prime Minister Mulroney took the decision for Canada to become a member of the OAS back in 1990, has become more and more active.

At the parliamentary levels, a fair amount of inter-parliamentary exchange has taken place beyond the hemispheric parliamentary diplomacy. There are exchanges on

féderaux écrivent aux premiers ministres provinciaux pour demander l'appui des provinces, avant que le Canada ratifie des traités sur les droits de la personne ou d'autres instruments qui peuvent toucher aux compétences provinciales et fédérales.

Madame Eid, vous avez laissé entendre que cette analyse est en cours depuis 12 ans. On étudie cette convention et on se demande si le Canada devrait la ratifier. Vous avez aussi affirmé que des préoccupations ont été cernées et énoncées. Pourrions-nous obtenir une liste détaillée de ces préoccupations? Il serait très utile pour nous d'avoir une analyse de chacun des articles, de savoir quelles questions ont été soulevées par chaque administration, avec le nom de chacune, ce qui pourrait être utile, même si ce n'est pas essentiel. Ce serait très instructif pour le comité. Nous saurions ainsi exactement ce que les fonctionnaires ont fait.

Après 12 ans, il est peut-être temps de confier la question aux politiciens. Nous saurions bien éclairer si nous disposions d'une liste des préoccupations soulevées, en rapport avec les articles de la convention.

La présidente: Nous pourrions peut-être essayer de savoir si c'est disponible. Pourrions-nous l'avoir?

Le sénateur Kinsella: Dans la même veine, comme tout bon fonctionnaire, vous préparez, nous le savons, des choix pour les ministres. Par exemple, dans le cas de l'article 4, vous signaleriez les problèmes pertinents, vous fourniriez une ébauche de déclaration de réserve, ou du type de réserve qui pourrait être associé à un article donné.

Mme Eid: Il y a eu une période d'activité plus intense de six ans, et non pas 12 ans de travail. Pendant six bonnes années, on s'est certainement efforcé d'arriver à un consensus sur la question.

Pour ce qui est de l'étude article par article, les délibérations du comité fédéral-provincial sont confidentielles, afin que chacun puisse faire part de ses préoccupations sans risquer une divulgation publique. Nous avons reçu des renseignements des provinces, en leur garantissant la confidentialité de ces informations, et il me faudrait donc obtenir leur consentement pour divulguer ce genre de chose.

Pour diverses préoccupations, de l'information a été rendue publique, mais pour ce genre de renseignements détaillés, il faudrait le consentement des provinces et des territoires.

Pour les options, je ne peux pas non plus prendre d'engagement aujourd'hui, mais je peux vous assurer que je consulterai mes collègues, puisqu'il s'agit de conseils aux ministres.

Le sénateur Kinsella: D'après M. Holmes, il ne s'agit pas de se précipiter pour ratifier cette convention, simplement de participer davantage aux activités de l'OEA se rapportant aux droits de la personne. Depuis que le premier ministre Mulroney a décidé que le Canada ferait partie de l'OEA, en 1990, notre pays est devenu de plus en plus actif dans ce domaine.

Au niveau parlementaire, bon nombre d'échanges inter-parlementaires ont lieu en dehors du cercle diplomatique parlementaire hémisphérique. Il y a des échanges entre les

the legislator-to-legislator level in a number of organizations where the issue of human rights also arises. However, is it not true that Article 53 of the convention states that when you are electing judges to the court you can only vote if you are an adherent to the convention? Are there not a number of specific areas in which you cannot participate if you are not a party to the convention?

Mr. Holmes: In response to the last part of your question, yes, although a non-state party can, through a state party, field a judge, for example, for the court. It is practically difficult to do because you cannot orchestrate the campaign as a non-state party, if you will. That is a practical disadvantage.

The point that you have made about voting is correct. Only state parties can vote for the court.

There may be a few other disadvantages. Certainly these are things that we do consider.

I did not want to give the sense from my comments that we have completely closed the door on the idea. That is why we are here having a dialogue. However, we have had a number of arguments put to us by non-governmental organizations that are partners in the OAS system. We felt that it was important to address some of those concerns and also to raise some issues that are not so readily apparent from our work.

We have had some states and NGOs say that they are not concerned about the number of reservations and statements DFAIT would make. They want us to do that because they want us to be party to the convention. However, as I tried to explain, there is a bigger context here — and I tried to explain some of the work we are doing internationally not to make numerous interventions and comments.

Senator Kinsella: On that particular point, are there not a number of distinctions to be drawn vis-à-vis a situation like the ratification in Canada of the two international covenants that took a period from 1966 to 1976 to develop. During part of that period, there was the federal-provincial consultation process engagement in Canada. We did not enter any reservations at that time, as you know, but we could have done so. We were at the United Nations from its founding in 1945 and made significant contributions to the development of various instruments and machinery there.

I appreciate the argument that the American convention is written in very old language with very old ideas. However, would that not be the very reason people would be more understanding of Canada having all kinds of reservation, whereas they would not be understanding if we had reservations on instruments in which we prepared in the drafting?

Mr. Holmes: Some countries would understand. I suspect that many of our partners in the OAS system might be quite sympathetic and understanding as to why we would have had to do that. I am not sure the countries with which we deal internationally would be as understanding. Those countries have made rather broad reservations of the scope of a particular

législateurs de diverses organisations, où l'on parle aussi des droits de la personne. Mais n'est-il pas vrai que d'après l'article 53 de la Convention, pour l'élection d'un juge au tribunal, on ne peut voter que si on a adhéré à la Convention? N'y a-t-il pas bon nombre de choses auxquelles on ne peut participer, si on n'a pas ratifié la Convention?

M. Holmes: Pour répondre à la dernière partie de votre question, c'est vrai, bien que des États non signataires de la convention puissent, par l'intermédiaire d'un État signataire, proposer la candidature d'un juge au tribunal. En pratique, c'est difficile, puisque vous ne pouvez orchestrer sa campagne comme le ferait un parti signataire. Il y a donc un désavantage réel.

Au sujet du vote, ce que vous avez dit est vrai. Seuls les États membres peuvent voter pour l'élection d'un juge au tribunal.

Il peut y avoir quelques autres désavantages. Ce sont certainement des choses dont nous devons tenir compte.

Je ne voudrais certainement pas que mes commentaires laissent supposer que nous avons complètement rejeté cette idée. C'est la raison de notre dialogue. Toutefois, bon nombre d'arguments nous ont été présentés par des ONG partenaires du réseau de l'OEA. Nous estimions important de répondre à ces préoccupations, mais aussi de soulever des questions qui ne sont pas apparentes, de prime abord, dans notre travail.

Certains États et des ONG nous ont déclaré ne pas être préoccupés par le nombre de réserves et de déclarations que pourrait faire le MAECI. Ils préfèrent cette option, parce qu'ils veulent que nous soyons partie à la convention. Mais comme j'ai essayé de l'expliquer, il faut tenir compte du contexte plus large et j'ai essayé d'expliquer le travail que nous faisons au plan international pour éviter de trop nombreuses interventions et observations.

Le sénateur Kinsella: À ce sujet, ne faudrait-il pas parler des distinctions par rapport à la ratification par le Canada de deux pactes internationaux, qui ont été mis au point entre 1966 et 1976. Pendant une partie de cette période, il y avait des consultations fédérales-provinciales au Canada. Nous n'avons pas présenté de réserves à l'époque, comme vous le savez, mais nous aurions pu le faire. Nous étions aux Nations Unies depuis sa création en 1945 et avions contribué de manière importante à l'élaboration de divers instruments et mécanismes.

Je comprends l'argument selon lequel la convention américaine est écrite en des termes très anciens, à partir d'idées aussi dépassées. Ne serait-ce pas là justement la raison pour laquelle les gens comprendraient mieux que le Canada présente toutes sortes de réserves, alors qu'ils ne comprendraient pas qu'on en formule à l'égard d'instruments dont la rédaction se serait faite avec notre concours?

M. Holmes: Certains pays le comprendraient. Je soupçonne que bon nombre de nos partenaires de l'OEA comprendraient la raison de cette démarche. Je ne sais pas si des pays avec lesquels nous traitons, sur la scène internationale, seraient aussi compréhensifs. Ces pays ont énoncé des réserves assez larges sur la portée d'une convention particulière, au point où on peut

convention, to the point where one might question their political and legal willingness to respect the provisions. Here I am thinking of, for example, the convention against discrimination of women.

I am not sure that they would understand. I am quite confident that they would use our number of reservations under the ACHR as a counterargument to our urging them not to make such broad reservations.

Senator Kinsella: It is my understanding that a case has been brought by the president of the Human Rights Commission of Chile, or the former president, citing in part Article 23 and some others. The criticism is of the Chilean constitution and an amendment relative to life-appointed senators that was made prior to Pinochet stepping down or being forced out.

Is that one of the concerns of officials? I have no concern at all.

Are you familiar with that case? Do you know whether it has been declared admissible?

Ms Eid: I do not know.

Senator Kinsella: Could you get someone to look into that? It was filed a few years ago. As of this time last year, they were waiting for a decision as to whether the court would declare it admissible.

Mr. Holmes: We will check.

Senator Poy: I am interested in the enforcement of the inter-American court's decisions. They are supposed to be binding. I should like to know how they are carried out. Can you give us some examples, some specific cases?

Ms Eid: I am not sure that I can answer your question fully.

However, in the UN system, for example, if we have a case that goes before the human rights committee and that committee finds Canada in violation of a treaty, they will issue what they call "views." These views are the opinion of this body, which might say, "In our view, Canada is in violation of its obligation and should take measures to bring themselves into compliance."

Under the convention, it is envisioned that the court could issue binding judgments. If a case comes forward and there is a request for reparations in a set amount of dollars, the court could then say, "Canada, you must pay X amount of dollars because you have been found in violation."

There is also a provision saying that we must enable the judgment to be executed in Canada. That would mean that the affected individual could bring, through domestic court in Canada, the decision from the inter-American court and that the government, federal or provincial, must pay. A person would be able to have that enforced domestically.

Senator Poy: How is it enforced? Canada does not adhere to the convention, right? There must be countries that do. Can you give me examples of countries that actually have had to carry out the decision of the court?

douter de leur volonté politique et juridique d'en respecter les dispositions. Je pense, par exemple, à la convention contre la discrimination envers les femmes.

Je ne suis pas convaincu qu'ils comprendraient. Je crois bien qu'ils évoqueraient nos nombreuses réserves à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, quand nous les exhorterions à ne pas émettre des réserves de si grande portée.

Le sénateur Kinsella: On m'a dit que le président de la Commission des droits de la personne du Chili, ou l'ancien président, avait invoqué une partie de l'article 23, et d'autres, dans le cadre d'une poursuite. On critique la constitution chilienne et une modification relative à la nomination à vie des sénateurs, adoptée avant que Pinochet parte, ou soit forcé de partir.

Est-ce l'une des préoccupations des fonctionnaires? Moi, ça ne m'inquiète pas.

Êtes-vous au courant de cette affaire? Savez-vous si elle a été déclarée recevable?

Mme Eid: Je ne sais pas.

Le sénateur Kinsella: L'un de vous pourrait-il se renseigner? Cela remonte à quelques années. L'an dernier, à ce temps-ci, on attendait la décision de la cour sur la recevabilité de cette plainte.

M. Holmes: Nous nous renseignerons.

Le sénateur Poy: Je m'intéresse à l'exécution des décisions de la cour interaméricaine. Ses décisions sont censées être exécutoires. J'aimerais savoir comment on assurera l'exécution de ces décisions. Pourriez-vous nous donner des exemples précis?

Mme Eid: Je ne suis pas certaine de pouvoir bien répondre à votre question.

Au sein du système onusien, si le comité des droits de l'homme est saisi d'une affaire et juge que le Canada a contrevenu à un traité, il rend ce qu'on appelle une opinion. Dans cette opinion, il déclare, par exemple, que le Canada a contrevenu à ses obligations et doit prendre des correctifs pour s'assurer de se conformer au traité.

Aux termes de la convention, on envisage que la cour pourra rendre des jugements exécutoires. Si elle est saisie d'une cause et qu'on demande une indemnisation monétaire, la cour pourrait alors demander au Canada de verser un montant donné en raison d'une violation à la convention.

Une disposition prévoit aussi qu'il faut faire en sorte que le jugement pourra être exécuté au Canada. Cela signifie que l'intéressé pourrait s'adresser à un tribunal canadien pour faire exécuter la décision de la cour interaméricaine et amener les gouvernements fédéral ou provincial à payer. L'intéressé serait en mesure de faire exécuter la loi au pays.

Le sénateur Poy: Comment? Le Canada n'adhère pas à la convention, n'est-ce pas? Mais d'autres pays le font. Pourriez-vous me donner des exemples de pays qui ont été tenus d'exécuter une décision de la cour?

Ms Eid: I would have to get back to you because I have not examined the precise issue of how other countries have dealt with damage awards.

Senator Poy: All the country must do is say “too bad.” Who will enforce it? That was my question.

Mr. Holmes: Unfortunately, I do not have much to add. We could do a bit of research. There is a fair bit of literature on this.

Our understanding is that some countries do comply with the decisions. All are obligated to do so. Some, however, do not comply; they simply ignore the decision, and the individual is left without further recourse.

In terms of the article that Ms Eid referenced, there are mechanisms that exist domestically. This is an area of private international law where foreign court awards can be recognized in certain jurisdictions. This is something that would have to be examined in the Canadian context as well.

Some countries may have a system that gives the inter-American court decisions the authority of a foreign court judgment. An individual could take that court decision and go to a domestic court in the country concerned and seek to have that enforced against the government or the entity responsible.

We can get back to you with some examples.

Senator Poy: Please do. It would be interesting to see how the compliance is carried out.

The Chairman: Surely, there must be some local domestic law either in a generic or a specific form that would recognize this judgment. In Canada, it would not happen automatically, nor I presume elsewhere. Is that what you will look at?

Mr. Holmes: We will try to look at the practice. Again, as I indicated in my comments, some of the countries with which we have dealt on this issue have given us a rather “do not worry about compliance, just go ahead and ratify” approach. They are interested in our ratifying. According to them, we should worry about compliance later on.

Have they implemented all their obligations as required? It certainly did not sound like it from our interlocutors.

The Chairman: That would be helpful for us.

Are you saying that if we do not sign the convention there is some way that we could obligate ourselves to submitting to the court? Would there be any way, on either a case-by-case basis or by some other convention, that we could make ourselves subject to the court without signing of the convention?

Mr. Holmes: Not subject to the court.

The Chairman: Subject to a particular case?

Mme Eid: Je devrai vous donner une réponse plus tard car je ne me suis pas penchée sur la question de savoir comment d'autres pays ont fait exécuter ces décisions.

Le sénateur Poy: Le pays pourrait très bien dire tant pis, et s'en laver les mains. Qui exécutera la décision? C'était là ma question.

M. Holmes: Malheureusement, je n'ai pas grand-chose à ajouter. Nous ferons des recherches. Le nombre d'articles sur ce sujet est assez nombreux.

Nous croyons savoir que quelques pays se conforment à ces décisions. Tous sont tenus de le faire. Toutefois, certains ne respectent pas ces décisions; ils en font tout simplement fi et l'intéressé n'a pas d'autres recours.

Pour revenir à l'article dont a parlé Mme Eid, au sein de chaque pays, il existe des mécanismes. Le droit privé international prévoit que les décisions rendues par les tribunaux étrangers peuvent être reconnues à certains endroits. Il faudrait examiner tout cela dans le contexte canadien, aussi.

Certains pays ont peut-être un système qui confère aux décisions de la cour interaméricaine le statut d'une décision d'une cour étrangère. L'intéressé pourrait alors demander à un tribunal du pays visé d'appliquer la décision au gouvernement ou à l'entité responsable.

Nous vous donnerons une réponse plus complète avec des exemples.

Le sénateur Poy: Je vous en saurais gré. Il serait intéressant de voir comment on assure l'exécution de ces décisions.

La présidente: Il y a sûrement une loi nationale, générale ou particulière, qui reconnaisse ces jugements. Au Canada, cela ne se ferait pas automatiquement, ni ailleurs, je présume. Est-ce ce que vous allez examiner?

M. Holmes: Nous examinerons la pratique. Encore une fois, comme je l'ai dit plus tôt, certains pays avec lesquels nous avons fait affaires à cet égard nous ont dit de ne pas nous inquiéter du respect des décisions, de ratifier tout simplement le traité. Ce qu'ils souhaitent, c'est que nous ratifions la convention. Selon eux, nous pourrions nous inquiéter plus tard de l'exécution des décisions.

Ces pays ont-ils mis en oeuvre toutes les obligations prévues? D'après ce que nous ont dit certains interlocuteurs, je ne le crois pas.

La présidente: Ces informations nous seraient utiles.

Avez-vous dit que si nous ne signons pas la convention, nous pourrions quand même accepter de nous soumettre aux décisions de la cour? Y aurait-il une façon, que ce soit au cas par cas ou aux termes d'une autre convention, de nous assujettir à la cour sans signer la convention?

M. Holmes: Pas à la cour.

La présidente: Pourrions-nous nous assujettir à une décision particulière?

Mr. Holmes: We have access to advisory decisions or judgments of the court. We could ask the court for an advisory opinion on a matter, but it would not be binding. In terms of individual cases, no, my understanding is that we have to ratify the convention first.

The Chairman: Have we used the advisory mechanism, and what type of case might we simply want advice on?

Mr. Holmes: We have not used the advisory capacity. I believe there have been advisory opinions before, but I am not familiar with what those were in relation to.

Ms Eid: Usually, we would seek advice on the interpretation and provision of the convention. That is how states have used it to determine how a particular provision should be interpreted.

We are already subject to the jurisdiction of the commission, so individuals currently in Canada can petition the commission. We have about 20 cases before them.

We must be frank. We have had concerns about the commission. For example, we have not had a decision in 10 years on any of the cases. This is a resource issue, but it is also an issue of credibility of the commission. They have also issued what we call precautionary measures requests, particularly in immigration where Canada must request that we stay the removal pending consideration of the petition. This puts officials, particularly in immigration, in a difficult position when we have not had decisions rendered. It is difficult and awkward, but our experience with the commission is something to consider if we are also considering adherence to the court.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: If I understand you correctly, you are not in favour of Canada's ratifying the convention. You prefer that Canada remain as it is, because it has a wider field of action. In your presentations you have referred to the outstanding work Canada is doing in the hemisphere. Would it be more to our advantage to remain as we are rather than ratifying the American convention? Canada should not have to follow anyone. We have our own way of judging things, the Canadian way and not the American way.

Furthermore, from the text, it would appear that the convention does not recognize the principle of action in favour of disadvantaged groups. If we sign the convention, what will happen in this particular area? Unless I am mistaken, I would deduce from your presentations that Canada should not sign the convention, because we would no longer have the power to intervene in fields of activity which the Americans do not consider of sufficient importance. We must start thinking like Canadians and not like Americans.

And by the way, we should perhaps consider reformulating our presentations and our questions. I think that we should use simpler language, language which is easier to understand. Of

M. Holmes: Nous avons accès aux jugements ou avis de la cour. Nous pourrions demander à la cour un avis sur un sujet particulier, mais ce jugement ne serait pas exécutoire. Pour ce qui est de nous soumettre à une décision particulière, non, je crois savoir que nous devons d'abord ratifier la convention.

La présidente: Avons-nous eu recours au mécanisme consultatif, et sur quel genre de cause voudrions-nous un simple avis?

M. Holmes: Nous n'avons pas eu recours à ce mécanisme. Je crois que des avis ont été rendus dans le passé, mais j'ignore à quel sujet.

Mme Eid: Habituellement, il s'agit de demander des conseils sur l'interprétation de certaines dispositions de la convention. C'est ainsi que les États s'en sont servi pour déterminer l'interprétation d'une disposition particulière.

Nous sommes déjà assujettis à la commission; à l'heure actuelle, des particuliers peuvent présenter une pétition à la commission. Celle-ci est saisie d'une vingtaine de nos cas.

Soyons honnêtes. Nous avons eu des préoccupations au sujet de la commission. Ainsi, nous n'avons pas eu de décisions en 10 ans, sur quelque cause que ce soit. C'est une question de ressources, mais c'est aussi une question de crédibilité de la commission. Il y a aussi eu ce que nous appelons des demandes de mesures préventives, surtout dans le domaine de l'immigration, lorsque le Canada doit demander la suspension d'une expulsion pendant qu'on examine la pétition. Les fonctionnaires, surtout ceux de l'immigration, sont alors dans une position difficile lorsqu'aucune décision n'est rendue. C'est difficile et encombrant, et nous devons tenir compte de notre expérience avec la commission si nous envisageons d'adhérer à la cour.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Si je comprends bien, vous n'êtes pas d'accord à ce que le Canada ratifie la Convention. Vous préférez que le Canada reste comme il est, car il a un champ d'action plus vaste. Dans vos exposés vous remarquez le travail formidable que fait le Canada dans l'hémisphère. Avons-nous plus à gagner à rester tel que nous sommes plutôt que de ratifier la Convention américaine? Le Canada ne doit suivre personne. Nous avons une conception de juger les choses à la canadienne et non pas à l'américaine.

D'autre part, il apparaît dans ce texte que la Convention ne reconnaît pas le principe de l'action en faveur des groupes défavorisés. Si nous signons la Convention, que va devenir ce domaine spécifique? Si je ne me trompe pas, je déduis de vos exposés que le Canada ne doit pas signer la Convention, parce qu'on ne nous donne plus le pouvoir d'intervenir dans des champs d'activités que les américains ne considèrent pas assez importants. Nous devons commencer à penser à la canadienne et non pas à l'américaine.

Soit dit en passant, nous devrions réviser le contenu de nos exposés et de nos questions. Je crois qu'on devrait employer un langage plus simple, plus facile à comprendre. Bien sûr, nous

course, we are all professors around this table. On the other hand, however, it may be difficult for people listening to us at home to understand what we are talking about.

I will ask you once again whether you really think that Canada should not ratify this convention?

Ms Bugailiskis: We are not against the convention. It is not our work or our role to be either for or against it. The purpose was simply to put forward the opinion of the departments and the people looking at the question. Our role is to present the problems and challenges which would have to be dealt with if the convention is to be signed. The role of Canada is to reflect Canada and not the United States. We are proud of our reputation. Our reputation, as my colleagues have said, is to sign conventions with full authority.

[English]

We do not want reservations, and we do not want to sign on, as our colleagues in the South have done occasionally in the UN system, to international conventions that we do not respect. I am in a difficult situation here. In representing Canada's relations in the hemisphere, I should like very much to clear the deck and have us as members of this convention, but I respect the legal difficulties. We have both the civil and common laws process, and we need to get the provinces and the territories on side.

Yes, we encounter some criticism by the colleagues within the OAS. There are those who ask for us to join and always ask why we are not there. Considering the role that we played in the last 12 years, I am proud and can raise my head very high. I ask them to compare their system to ours any chance I get.

With regard to leading the way for other countries, again, much of it is providing the assistance and the guidance, the aid programs that we have done in the various regions, providing technical assistance, even the basics of travel. Being able to come to discussions such as this is very important in building that basis. I will continue to chide my colleagues as well.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Is Canada not being pressured to sign this Convention by other nations which have become party to this convention, including the Americans? What are the interests of our country? There are 10 countries out of 23 which have not signed the convention.

Ms Bugailiskis: There is no pressure from the Americans because they have not yet ratified the convention.

[English]

There is no pressure in that regard. Yes, from certain other states, but again I think it is more in passing and wondering why we have not. However, they realize we are actively engaged in all other aspects.

sommes, autour de cette table, tous professeurs. Par contre, il peut être difficile pour les gens qui écoutent à la maison de comprendre de quoi nous parlons.

Je vous demande encore une fois, si vous pensez réellement que le Canada ne doit pas ratifier cette Convention?

Mme Bugailiskis: Nous ne sommes pas contre la Convention. Ce n'est pas notre travail ou notre rôle d'être pour ou contre. Le but était simplement de faire entendre l'avis des ministères et des personnes qui s'occupent de la question. Notre rôle est de présenter les problèmes et les défis qui demeurent afin de signer la Convention. Le rôle du Canada est de refléter le Canada et non pas les États-Unis. Nous sommes fiers de notre réputation. Notre réputation, comme l'ont dit mes collègues, est de signer les conventions avec toute autorité.

[Traduction]

Nous ne voulons pas émettre de réserves, et nous ne voulons pas signer, comme nos collègues du Sud l'ont fait parfois au sein du système onusien, des conventions internationales que nous ne respecterons pas. Je suis dans une situation difficile. Je redéfends les relations du Canada dans l'hémisphère et j'aimerais beaucoup régler cette question et voir le Canada ratifier la convention, mais je reconnais qu'il y a des difficultés juridiques. Notre système de justice est à la fois civil et de common law, et nous devons avoir l'appui des provinces et des territoires.

Il est vrai que certains de nos collègues de l'OEA nous ont critiqués. Certains nous demandent de ratifier la convention et veulent savoir pourquoi nous ne l'avons pas fait. Compte tenu du rôle que nous avons joué ces 12 dernières années, j'estime n'avoir aucune raison d'avoir honte. Je leur demande de comparer leur système au nôtre chaque fois que je le peux.

Pour ce qui est d'ouvrir la voie aux autres pays, encore une fois, dans l'ensemble, il s'agit d'offrir de l'aide et des directives dans le cadre de programmes d'aide que nous avons dans diverses régions, et d'assurer l'assistance technique, même s'il s'agit simplement de permettre les déplacements. Il est très important de pouvoir se rencontrer pour tenir des discussions aussi importantes. Et je continuerai de réprimander mes collègues.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Les autres nations qui ont adhéré à cette Convention, les Américains entre autres, n'exercent-ils pas une pression sur le Canada pour qu'il signe cette Convention? Quels sont les intérêts de ce pays? Dix pays sur 23 qui n'ont pas signé la Convention.

Mme Bugailiskis: Il n'y a pas de pression de la part des américains parce qu'ils n'ont pas encore ratifié la Convention.

[Traduction]

Je ne fais pas l'objet de pressions à cet égard. Oui, certains États exercent des pressions, mais, encore une fois, c'est plutôt en passant, parce qu'on se demande pourquoi nous n'avons pas encore ratifié la convention. Toutefois, ces pays savent pertinemment que nous sommes actifs à bien d'autres égards.

Senator Kinsella: It seems to me that the importance of international regional systems must be examined in terms along what Senator Ferretti Barth was saying, in terms of our own Canadian self-interest. My hypothesis is that good human rights is good business. We are participants, new entrants, almost, in the hemisphere, with FTA and with NAFTA, and with the extension of that to other countries in South America. These are just the first steps, it seems to me. Therefore, I am very concerned that we would have a very strong, hemispheric regional international human rights system.

My own judgment on the African regional system is that it has failed. We can learn a great deal from the European system, on the other hand, from the time of the Rome Treaty, both with their civil and political rights system, and particularly the European social charter. That system, although with its problem, in many ways has been quite successful.

Within the context of the policy that we would be developing as we look to whether we ratify the American convention as a means to greater participation in the American system, is it also part of a strategy to be the full player in redefining a human rights hemispheric system that will be good economically for us as it is for them in the globalized world of today?

This is not an academic exercise; it is a practical exercise.

Mr. Holmes: I can only comment on the practical, the side codification side. We are engaged. As Ms Bugailiskis has indicated, we are playing a fairly active role in the development of the inter-American declaration on indigenous rights, and from time to time there are new instruments being discussed that are broader than just human rights. Ms Bugailiskis mentioned the inter-American convention on terrorism; we have been involved in firearms and other instruments.

We are aware that it is difficult to go back in time and fix certain instruments, such as the American convention, but that should not stop us from playing the active role, as Ms Bugailiskis described, that we want to play in the hemisphere. Certainly in terms of codification, we are active and we are doing our best to ensure that we are comfortable with the approaches that are taken.

The Chairman: I want to put on the record that this committee is attempting to explore all avenues as to how we further a universal concept of human rights. That means that we look at the universal declaration and all the machinery at the United Nations, but we also know there are supporting pieces of machinery. Ultimately, we hope they are all going in the same direction. Hence, we should be looking at the convention in this hemisphere with a view to whether we should be complying with it or whether we should be engaging in a broader debate, as Senator

Le sénateur Kinsella: Il me semble que l'importance des systèmes régionaux à l'échelle internationale doit être examinée en fonction de l'intérêt du Canada, comme l'a fait remarquer le sénateur Ferretti Barth. À mon avis, le respect des droits de la personne, c'est bon pour les affaires. Nous sommes essentiellement de nouveaux participants dans ces organismes hémisphériques avec l'ALE et l'ALENA qui incluront à plus ou moins long terme d'autres pays d'Amérique du Sud. Ce ne sont là que les premières étapes. Par conséquent, je tiens à ce que nous ayons un système de droits de la personne très solide dans les diverses régions de l'hémisphère.

Je considère que le système régional africain a échoué. Nous pouvons beaucoup apprendre du système européen, par contre, depuis l'époque du Traité de Rome, tant en ce qui concerne leur système de droits civils et politiques et en particulier la charte sociale européenne. Ce système, bien qu'il comporte des problèmes, s'est avéré assez efficace à bien des égards.

Dans le contexte de la politique que nous élaborerions dans le cadre de notre examen visant à déterminer si nous devons ratifier la convention américaine comme moyen d'accroître notre participation au système américain, fait-il aussi partie de cette stratégie d'être des intervenants à part entière dans la redéfinition d'un système hémisphérique de droits de la personne qui sera avantageux pour nous sur le plan économique comme il l'est pour eux à l'ère de la mondialisation?

Il ne s'agit pas d'un exercice théorique; c'est un exercice pratique.

M. Holmes: Je ne peux commenter que l'aspect pratique, l'aspect codification. Nous participons au processus. Comme Mme Bugailiskis l'a indiqué, nous prenons une part relativement active à l'élaboration de la déclaration interaméricaine relative aux droits des peuples autochtones, et il arrive parfois que de nouveaux instruments dont on débat débordent le cadre proprement dit des droits de la personne. Mme Bugailiskis a parlé de la convention interaméricaine sur le terrorisme; nous avons participé à des instruments concernant les armes à feu entre autres.

Nous sommes conscients de la difficulté de retourner en arrière pour modifier certains instruments, comme la convention américaine, mais cela ne devrait pas nous empêcher de jouer le rôle positif, comme Mme Bugailiskis l'a décrit, que nous voulons jouer dans l'hémisphère. Il ne fait aucun doute qu'en ce qui concerne la codification, nous y prenons une part active et nous faisons de notre mieux pour nous assurer de pouvoir envisager sans inquiétude les démarches adoptées.

La présidente: Je tiens à préciser que le comité tâche d'explorer toutes les possibilités quant à la promotion d'une notion universelle des droits de la personne. Cela signifie que nous examinons la déclaration universelle et tous les mécanismes en vigueur aux Nations Unies, mais nous savons aussi qu'il existe des mécanismes d'appui. Au bout du compte, nous espérons qu'ils s'acheminent tous dans la même direction. Par conséquent, nous devrions examiner la convention dans cet hémisphère afin de déterminer si nous devrions y adhérer ou si nous devrions entamer

Kinsella has said. We want to think outside the box and look at the whole issue of how we further adherence to human rights while utilizing a hemispheric mechanism.

Having said that, I hope that both departments will think about where we come out better as Canadians. Do we come out better if we sign a convention with many reservations, which may create problems in our other pursuits of having others sign onto other instruments, or do we come out better by not signing at all and being purist in that position? We have this campaign to get other people to ratify and therefore we do not want to put reservations, but then what we are saying to the world is that we can pick and choose whether to sign at all. They have pointed to Canada and said, "Look, we are not signing onto this convention." Canada has never signed the convention of the OAS.

We must look at both sides of the coin. I do not think this committee has come to any conclusion. We are just starting. We would like information on what I call the pluses and minuses of the machinery we have and the kind of thinking that may be going into the whole process. There may be new initiatives that we do not know about. Perhaps you can give us more information on how we approach this whole issue at a later date. There are political, economic and human rights issues that are all being weighed, and we want to be certain that we are aware of all the dynamics as they play out.

I wish to thank you for coming. We are looking forward to the information about the reservations. I am looking for as much as you can give us. Ideally, we would like to know beyond article 4 — which seems to be in the public domain more than the others — just what are the reservations that are coming through governmental systems. To the extent that you can disclose it fully, we would appreciate that. If not, what is the next best thing? It may be a generic recitation or something, but we would appreciate having some of that information. Part of our dilemma is getting to that transparency in order to have a full and proper debate so that we know all sides of the issue. We thank you for starting our debate here this evening.

Our next witness is Mr. Timothy Ross Wilson. Mr. Wilson has been identified to us, not because of his previous work in the Senate or his new work in the Supreme Court, but through his academic career. He authored a paper in the process of some academic pursuit, which is a study on the inter-American court. We thought that information would be helpful to committee members. We appreciate the material we have been given. We are trying to find as many people as possible who have looked at the court, and I must admit there are not as many as we thought there

un débat plus général, comme l'a indiqué le sénateur Kinsella. Nous voulons sortir des sentiers battus et examiner les moyens de promouvoir un plus grand respect des droits de la personne tout en utilisant un mécanisme hémisphérique.

Cela dit, j'espère que les deux ministères tiendront compte de ce qui représente la meilleure option pour les Canadiens. La meilleure option consiste-t-elle à signer une convention qui nous inspire de nombreuses réserves, et qui est susceptible de créer des problèmes lorsque nous voudrions convaincre d'autres parties d'adhérer à d'autres instruments, ou est-il préférable que nous ne signions pas du tout la convention et que nous nous en tenions à cette position? Nous avons lancé une campagne afin de convaincre d'autres parties de ratifier la convention et, par conséquent, nous ne voulons pas émettre de réserves, mais le message que nous transmettons alors à la communauté internationale c'est que nous pouvons décider s'il y a vraiment lieu d'y adhérer. Ils ont montré du doigt le Canada en disant: «Nous n'adhérerons pas à cette convention». Le Canada n'a jamais signé la convention de l'Organisation des États américains.

Il faut regarder les deux côtés de la médaille. Je ne crois pas que ce comité ait tiré de conclusions. Nous venons de commencer notre étude. Nous aimerions avoir des renseignements sur ce que j'appellerais les avantages et les inconvénients des mécanismes dont nous disposons et du type de réflexion qui s'inscrit dans l'ensemble du processus. Il existe peut-être de nouvelles initiatives dont nous ne sommes pas au courant. Vous pourriez peut-être nous donner plus de précisions sur la façon d'aborder toute cette question à une date ultérieure. Il faut tenir compte des aspects politiques et économiques de même que de ceux qui se rapportent aux droits de la personne, et nous voulons être sûrs de connaître tous les facteurs qui interviennent.

Je tiens à vous remercier d'avoir été des nôtres. Nous espérons recevoir de l'information quant aux réserves qui existent. Nous aimerions en avoir autant que vous pourrez nous en donner. Idéalement, nous aimerions savoir au-delà de l'article 4, qui semble davantage du domaine public que les autres — quelles sont au juste les réserves qui existent à l'échelle gouvernementale. Nous vous saurions reconnaissants de nous fournir cette information dans la mesure où vous pouvez la communiquer pleinement. À défaut le mieux serait peut-être une liste générale, mais nous aimerions avoir de l'information à ce sujet. Notre dilemme consiste en partie à assurer cette transparence de manière à avoir un débat en bonne et due forme qui nous permet de connaître tous les aspects de la question. Nous vous remercions de nous avoir aidés à lancer notre débat ici ce soir.

Notre prochain témoin est M. Timothy Ross Wilson. M. Wilson nous a été recommandé non seulement en raison de son travail précédent au Sénat ou de son nouveau travail à la Cour suprême, mais en raison de sa carrière universitaire. Il est l'auteur d'une étude sur la cour interaméricaine. Nous nous sommes dit que cette information serait utile au comité. Une partie de cette information a été distribuée aux membres du comité. Nous vous remercions des documents que vous nous avez fournis. Nous tâchons de trouver autant de gens que possible qui auraient examiné le travail de la Cour, et je dois admettre qu'ils ne

would be. We appreciate that you are coming forward in your personal capacity to talk about your work when you were in the academic sphere.

Mr. Timothy Ross Wilson: Honourable senators, I appreciate the invitation to appear. I submitted my paper because when the clerk and I were speaking he mentioned that you were interested in the inter-American system. I told him I had done some work in that area. It is not up to date, but I can certainly submit it to the committee.

I am honoured to be here before you, Madam Chair. I know you are eminently qualified in the area of human rights as a former provincial court judge, a founder of Regina's family court and Canada's permanent representative to the United Nations Human Rights Commission from 1988 to 1993.

I also congratulate the committee on its creation. I believe it has been operating for approximately one year now, and its first substantive report that was released in December 2001 promises to keep implementing Canada's human rights obligations. In that report, it is noted that six major human rights treaties require periodic compliance reports, and that only four of the six have individual complaint mechanisms that are optional for states parties. It also states that Canada participates in the individual complaints processes under the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. The committee noted that the views and decisions of these treaty-monitoring bodies are not binding on Canada, either under international or domestic law.

I understand that one of the issues the committee is currently examining is Canada's possible accession to the American Convention on Human Rights, and of course the committee has heard from previous witnesses and I learned from them as well.

You commented in your report that Canada has now been a member of the OAS for over a decade but has not signed or ratified this convention. Apparently, witnesses before you were divided as to whether ratification would be a wise move on Canada's part. The ideal of full participation in the OAS human rights system is counterbalanced by concerns about some of the convention's provisions. We heard about one. Just reading through it on the weekend I saw many more, which I will not burden you with.

You have earmarked this as an issue for further study. That is what we are doing today. If it is of any assistance to you, I propose to share with you my understanding of how the American Convention on Human Rights functions day to day.

sont pas aussi nombreux que nous l'aurions cru. Nous vous remercions de comparaître à titre personnel pour nous parler du travail que vous avez fait en tant qu'universitaire.

M. Timothy Ross Wilson: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous. J'ai présenté mon document parce que lorsque je me suis entretenu avec le greffier, il m'a indiqué que vous vous intéressiez au système interaméricain. Je lui ai dit que j'avais fait du travail dans ce domaine. Ce document n'est pas à jour, mais je peux certainement le présenter au comité.

Je suis très honoré de comparaître devant vous, madame la présidente. Je sais que vous êtes éminemment qualifiée dans le domaine des droits de la personne en tant qu'ancienne juge de la cour provinciale, fondatrice du Tribunal de la famille de Regina et représentante permanente du Canada auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies de 1988 à 1993.

Je félicite aussi le comité pour le travail qu'il a accompli depuis sa création. Je crois qu'il fonctionne depuis environ un an maintenant et son premier rapport de fond publié en décembre 2001 promet d'assurer la mise en oeuvre des obligations du Canada en matière des droits de la personne. Dans son rapport, on indique que les six principaux traités des droits de la personne exigent la présentation périodique de rapports de conformité et que seulement quatre des six traités prévoient des mécanismes de recours individuels qui sont facultatifs pour les États parties. On y indique également que le Canada participe aux procédures de traitement des plaintes individuelles dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le comité a indiqué que les vues et décisions de ces instances de surveillance de l'application des traités ne lient d'aucune façon le Canada, que ce soit en vertu du droit international ou national.

Je crois comprendre que l'une des questions que le comité examine à l'heure actuelle est l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, et bien sûr le comité a entendu d'autres témoignages à cet égard, que j'ai trouvés instructifs.

Vous avez indiqué dans votre rapport que le Canada est membre de l'OEA depuis plus de 10 ans, mais qu'il n'a pas signé ou ratifié cette convention. De toute évidence, les témoins qui ont comparu devant vous étaient divisés quant à savoir s'il était prudent de la part du Canada de ratifier la convention. Les réserves exprimées à propos de certaines dispositions de la convention font contrepois à l'idéal de la pleine participation au régime des droits de la personne de l'OEA. On a abordé une des réserves. Simplement après avoir lu la convention cette fin de semaine, j'en ai relevées beaucoup plus, sur lesquelles je n'ai pas l'intention de m'étendre.

Vous avez indiqué que cela fera l'objet d'une étude approfondie. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui. Si cela peut vous être d'une quelconque utilité, je me propose de partager avec vous mon interprétation du fonctionnement quotidien de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

I should state at the outset that, unlike the two other international instruments that allow Canadians to make human rights complaints, the American convention provides for a mechanism that would be binding on Canada if Canada ratified the convention and accepted the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. This is a huge step and should not be taken lightly.

In a moment I will paint a word picture of the court. I have been there many times doing research in their library. I think it may be instructive to see it through the eyes of almost a local. I have prepared several documents. My paper is extremely long, so I have tried to condense it into several more useful documents, which you should have before you. I will leave them with you. I will walk you through the one-page document on the procedure for petitions.

If you have any questions, I will try to entertain them. If I do not have the answer, I commit, through your very efficient clerk, Mr. Heyde, to respond, and he can pass the answers on to the committee.

I must make a disclaimer, Madam Chair. The opinions I express are mine alone. They do not engage my employer, the Supreme Court of Canada, in any way.

The Chairman: If the witness is referring to the one-page document, I understand it is the first page of the legal-sized document.

Mr. Wilson: It is page 1. It is entitled, "Inter-American Human Rights System Procedure for Petitions from Individuals."

I have not updated the paper since 1998. I understand you have on staff an expert in the OAS human rights system. I am sure she and your research staff will have no problem updating any information I give you.

In the next few minutes, I hope to get with you a better understanding of the inter-American human rights system and how it functions. I understand you want to know whether it is effective. This is a very good question. It is the bottom-line question.

I do not propose to help you with the political aspects of the choice you have as to whether to recommend ratification and acceptance of the compulsory jurisdiction of the court. This is beyond my knowledge and experience.

My perspective is that of a student of the system who had the privilege of being in Costa Rica for an extended period of time. I must give tribute to my professor, Yves le Bouthillier, from the Faculty of Law, University of Ottawa, who was very helpful to me throughout the process and gave me constant support and guidance.

Je dois dire dès le départ que contrairement aux deux autres instruments internationaux qui permettent aux Canadiens de déposer des plaintes concernant les droits de la personne, la convention américaine prévoit un mécanisme qui lierait le Canada si le Canada ratifiait la convention et acceptait la compétence obligatoire de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. C'est une mesure qui a d'énormes conséquences et qui ne doit donc pas être prise à la légère.

Dans un instant, je vais vous décrire la cour. J'y suis allé à plusieurs reprises pour faire de la recherche dans sa bibliothèque. Je pense qu'il serait utile d'en faire la description selon la perspective de quelqu'un qui connaît assez intimement le processus. J'ai préparé plusieurs documents. Comme mon document original est extrêmement long, j'ai essayé de le condenser en plusieurs documents plus utiles, que vous devriez avoir sous les yeux. Je vous les laisse. Je vais parcourir avec vous le document d'une page sur la marche à suivre pour la présentation de requêtes.

Si vous avez des questions, je tâcherai d'y répondre. Si je n'ai pas la réponse, je m'engage, par l'intermédiaire de votre greffier très efficace, M. Heyde, à y répondre afin qu'il puisse transmettre les réponses au comité.

Madame la présidente, je tiens à préciser que les opinions que j'exprime sont exclusivement personnelles et qu'elles n'engagent d'aucune façon mon employeur, la Cour suprême du Canada.

La présidente: Si le témoin fait allusion au document d'une page, je crois comprendre qu'il s'agit de la première page d'un document grand format.

M. Wilson: Il s'agit de la page 1. Elle est intitulée «Inter-American Human Rights System Procedure for Petitions from Individuals».

Je n'ai pas mis ce document à jour depuis 1998. Je crois comprendre que vous comptez parmi vos collaborateurs une spécialiste du régime des droits de la personne de l'OEA. Je suis sûr qu'elle n'aura, de même que vos attachés de recherche, aucune difficulté à mettre à jour les renseignements que je vous fournirai.

Au cours des prochaines minutes, j'espère vous permettre de mieux comprendre le régime interaméricain des droits de la personne et son fonctionnement. Je crois comprendre que vous voulez savoir s'il est efficace. C'est une très bonne question. C'est la question fondamentale.

Je ne propose pas de vous aider quant aux aspects politiques du choix que vous devrez faire, à savoir s'il y a lieu de ratifier et d'accepter la compétence obligatoire de la cour. Cela dépasse mes connaissances et mon expérience.

Ma perspective est celle d'un étudiant du régime qui a eu le privilège de séjourner au Costa Rica pendant une assez longue période. Je dois rendre hommage à mon professeur, Yves le Bouthillier, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, qui m'a été d'une grande aide tout au long du processus et qui m'a fourni son appui et ses conseils de façon constante.

With that, honourable senators, looking at page 1 of my short document, there are basically two ways of bringing a complaint into this system. One is an interstate communication; the other is a petition from an individual. An interstate communication is where one state complains that another state is not respecting one of the human rights instruments. To my knowledge — research staff can correct me — I do not think there have been any interstate complaints so far. I propose to put that aside and look at the individual petition process.

You will see as well from my question and answer document that the court is in Costa Rica and the commission is in Washington, D.C. Right away, this is not too efficient. One has to go to both to get through the system.

Here in Ottawa, one can do the Federal Court of Appeal and go up the steps to the Supreme Court, so it is actually much more efficient here.

The petition is received by the secretariat, and some initial processing takes place. Very shortly thereafter, there is an acknowledgement of the petition to the petitioner, what is called “acceptance in principle.” This does not mean that it cannot be refused later, on grounds of inadmissibility, but it has been accepted in principle.

The secretariat will make a request for information from the state party, giving it 90 days, and up to 180 days, to respond. The state party’s response is then transmitted to the petitioner or the representative of the petitioner. Often the person who is the victim of the breach is dead. Therefore, there is a representative of the petitioner.

The petitioner or the petitioner’s representative has 30 days to submit observations on the state party’s response. Thereafter, the state party has 30 days to respond to the petitioner’s observations, similar to civil litigation where the parties exchange information.

The commission then examines the case. We are beyond the secretariat now; we are referring to the commission. It decides whether the petition is admissible. There is a series of criteria in articles 46 and 47 of the convention, which you can look at if you wish, the main one being the exhaustion of domestic remedies. This is usually the first objection that a state party will bring to a petition: You have not gone through the whole process in your own country, so do not come to us.

Throughout the process, there can be settlement discussions, which they call friendly settlement. The commission is supposed to assist in this effort. There is some criticism in the literature about this role of the commission, but it is there.

Cela dit, honorables sénateurs, on peut constater à la page 1 de mon bref document qu’il existe essentiellement deux façons de déposer une plainte auprès du système. Elle peut être déposée par le biais d’une communication inter-États ou par le biais d’une requête émanant d’un particulier. Une communication inter-États désigne une plainte déposée par un État selon laquelle un autre État ne respecte pas l’un des instruments des droits de la personne. À ma connaissance — et les attachés de recherche pourront me corriger si je me trompe — je ne crois pas que des plaintes inter-États aient été déposées jusqu’à présent. Je vais donc laisser cet aspect de côté et me pencher sur le processus de requête à titre personnel.

Vous pourrez constater également d’après mon document de questions et réponses que la cour se trouve au Costa Rica et que la commission se trouve à Washington, D.C. On constate immédiatement que ce n’est pas un processus très efficace car il faut s’adresser aux deux instances dans le cadre du régime.

Ici à Ottawa, on peut s’adresser à la Cour d’appel fédérale et franchir les étapes jusqu’à la Cour suprême. Donc le processus ici est beaucoup plus efficace.

La requête est reçue par le secrétariat et elle fait l’objet d’un traitement initial. Très peu de temps après, on fournit un accusé de réception à l’auteur de la requête. C’est ce que l’on appelle l’acceptation de principe. Cela ne signifie pas que cette requête ne peut pas être refusée par la suite si elle est jugée irrecevable, pour des motifs d’inadmissibilité, mais pour l’instant elle est acceptée en principe.

Le secrétariat présentera une demande d’information à l’État partie en lui donnant 90 jours et jusqu’à 180 jours pour répondre. La réponse de l’État partie est alors transmise au requérant ou à son représentant. Souvent, la victime de l’infraction est morte. Par conséquent, une personne est chargée de représenter le requérant.

Le requérant ou son représentant a 30 jours pour présenter des observations sur la réponse de l’État partie. Par la suite, l’État partie dispose de 30 jours pour répondre aux observations du requérant, comme dans un procès civil où les parties échangent des renseignements.

Puis la commission examine le cas. Nous avons maintenant dépassé l’étape du secrétariat et c’est la commission qui est saisie de la requête. Elle décide si la requête est recevable. Les articles 46 et 47 de la convention énumèrent une série de critères, que vous pouvez consulter si vous le souhaitez, le principal étant que toutes les voies de recours internes aient été épuisées. C’est habituellement la première objection qu’un État partie opposera à une pétition: vous n’avez pas utilisé tous les recours qui existent dans votre propre pays, alors ne vous adressez pas à nous.

Tout au long du processus, on peut discuter de règlements, que l’on appelle des règlements amiables. La commission est censée offrir son aide à cet égard. Cet aspect du rôle de la commission fait l’objet de certaines critiques dans la documentation, mais il existe.

If the friendly settlement is arrived at, the commission prepares a report for publication. However, if there is no friendly settlement, the commission hears evidence, if it has decided that the petition is admissible. There is a hearing. The commission makes a confidential report. There is a fair amount of controversy in the literature about this confidential report. It is the article 50 report. The question is whether it should be transmitted to the state party only or to the state party and the petitioner. I would say that is in a state of flux right now.

If there is no satisfactory action by the state party within 90 days, the commission may refer the matter to the court, but only, as the previous witnesses explained, if the state party has ratified the convention and accepted the compulsory jurisdiction of the court. You have to do both in order to be subject to the court.

The commission may prepare a final report, which is the article 51 report, which includes recommendations on remedial measures and the period within which the measures are to be taken.

The commission may publish a final report, which is as far as the commission's recommendations go.

Let us assume we are talking about a country that has ratified the convention and accepted the compulsory jurisdiction of the court. The commission then has the option to submit this case — by this time it is a case — to the court in San José. The president of the court will review the petition. If there are defects, the petitioner has 20 days to make the necessary corrections. The president of the court brings the submission to the attention of various officials and the proper parties. Preliminary objections may be raised for two months following notification. These are the same preliminary objections that were raised before the commission. There is duplication here, about which there is significant criticism in the literature.

If you wish, there are suggestions for reform at the end of my paper, made by others and by me. I think there is lots of room to improve this system.

At point 19, the merits may be contested for four months following notification. The commission may advise the court well in advance of the hearing that the commission's delegate will be assisted by a victim's representative.

I will go slowly through this because it is a little complex.

The Chairman: We are getting the point that it is a rather bureaucratic way of approaching this situation.

Mr. Wilson: It is very different from our court system.

The court may then hear evidence again. The case before the court is carried by the commission. The victim or victim's representative has no legal standing before the court. Thus, the delegate pleads the petitioner's case and may be assisted by the

En cas de règlement amiable, la commission prépare un rapport qui sera publié. Cependant, s'il est impossible d'en arriver à un règlement amiable, la commission entendra la preuve, si elle a décidé que la pétition est recevable. Il y a alors une audience. La commission prépare un rapport confidentiel. Ce rapport confidentiel fait l'objet d'une certaine controverse dans la documentation. Il s'agit du rapport prévu à l'article 50. Il s'agit de déterminer si le rapport doit être transmis uniquement à l'État partie ou à l'État partie et au requérant. Je dirais qu'à l'heure actuelle on ne s'est pas encore prononcé de façon définitive à cet égard.

Si aucune mesure satisfaisante n'est prise par l'État partie dans un délai de 90 jours, la commission peut renvoyer l'affaire devant la cour, mais uniquement, comme les témoins précédents l'ont expliqué, si l'État partie a ratifié la convention et a accepté la compétence obligatoire de la cour. Il faut donc que ces deux conditions soient remplies pour que l'affaire soit déferée à la cour.

La commission peut préparer un rapport final, c'est-à-dire le rapport prévu à l'article 51, qui renferme des recommandations sur les mesures à prendre pour remédier à la situation et le délai dans lequel ces mesures doivent être prises.

La commission peut publier un rapport final, et c'est là où s'arrêtent les recommandations de la commission.

Partons du principe qu'il s'agit d'un pays qui a ratifié la convention et qui a accepté la compétence obligatoire de la cour. La commission a alors l'option de soumettre l'affaire — car il s'agit alors d'une affaire — à la cour à San José. Le président de la cour va examiner la pétition. Si elle comporte des lacunes, le requérant dispose de 20 jours pour apporter les correctifs nécessaires. Le président de la cour soumet les observations à l'attention de divers fonctionnaires et des parties intéressées. Des objections préliminaires peuvent être soulevées dans les deux mois qui suivent l'avis. Il s'agit des mêmes objections préliminaires qui ont été soulevées devant la commission. Il y a double emploi ici, ce que l'on critique sévèrement dans la documentation.

Si vous le souhaitez, vous trouverez à la fin de mon document des propositions de réformes, présentées par d'autres et par moi-même. J'estime qu'il y a beaucoup d'améliorations qui pourraient être apportées au système.

Au point 19, le bien-fondé peut être contesté pendant une période de quatre mois suivant l'avis. La commission peut informer la cour bien avant l'audience qu'un représentant de la victime pourra prêter son aide aux délégués de la commission.

Je vais procéder un peu plus lentement parce qu'il s'agit d'une question assez complexe.

La présidente: Nous nous rendons compte qu'il s'agit d'une façon plutôt bureaucratique de procéder.

M. Wilson: Ce système diffère nettement de notre système judiciaire.

La cour peut entendre la preuve à nouveau. C'est la commission qui présente l'affaire devant la cour. La victime ou le représentant de la victime n'a aucun statut juridique devant la cour. Par conséquent, le délégué plaide la cause du requérant et

petitioner's representative. Once again, friendly settlement is possible at any juncture. However, there can be no friendly settlement until the court first hears from the representative of the victim or the victim's next of kin.

At the end of the process, the court issues a judgment with reasons and possibly separate opinions. Normally, the order of the court is executory and effective in the various jurisdictions. It is just like an order of their courts. Damages and reparations become a court order of the country concerned.

The Chairman: You have pointed out that there is a commission and then the court. There seems to be a great emphasis, which can be good and bad, on trying to settle. There is a mediation role. From your study, was that an effective mediation? Did it solve any of the problems?

In the time you were there, what were the subject matters of the cases? You keep talking about victims. Are we talking about death or some other human rights abuses?

Finally, you say that the court may hear evidence *de novo*, which means you have a trial. What does the trial look like? Is it a type of due process model that we are used to, where one side presents its case, the other side defends and then the court makes a finding; or is it done in a different, more civil mode, where the judge has more of an interrogatory role, et cetera?

Mr. Wilson: Unfortunately, during the time I was there the court was not sitting. It sits but twice a year. I have been in the courtroom, which is smaller than this room. There are seven judges and the victim is represented by a delegate from the commission. There are witnesses. There can be expert witnesses. It is sort of like an appeal court hearing evidence, which, as you can imagine, is not probably the most effective and efficient way to hear evidence.

Senator Kinsella: Let us consider the case of the *desaparacidos* and the *detenidos* in several South American countries. They, or their association, file a complaint. By the time the commission reaches its decision as to whether it is admissible, they have disappeared. Is there any anti-retaliation measure in the system, so that if someone files a communication with the commission, which is the first stage, they will have some protection against retaliation in their home state?

Mr. Wilson: Yes. The commission can ask the court to order provisional measures.

Senator Kinsella: It seems to me that the work of the Inter-American Commission on Human Rights in the Chilean case of the mid-1980s was effective. What is your assessment of that? Is that a good case study to show the effectiveness of the system?

peut être aidé par le représentant du requérant. Ici encore, un règlement amiable est possible à n'importe quel stade. Cependant, il ne peut y avoir aucun règlement amiable jusqu'à ce que la cour entende d'abord le représentant de la victime ou le parent de la victime.

À la fin du processus, la cour rend un jugement motivé accompagné dans certains cas d'opinions dissidentes. Habituellement, l'ordonnance de la cour est exécutoire dans les divers pays. Elle est identique à une ordonnance de leurs propres tribunaux. Les dommages-intérêts et la réparation deviennent une ordonnance de la cour du pays visé.

La présidente: Vous avez indiqué qu'il y a une commission, puis la cour. On semble beaucoup insister, ce qui peut être bon et mauvais, pour que l'on essaie d'en arriver à un règlement. Il existe un rôle de médiation. D'après votre étude, s'agissait-il d'une médiation efficace? A-t-elle permis de régler certains problèmes?

Lorsque que vous étiez là, sur quoi portaient les cas? Vous n'arrêtez pas de parler de victimes. Est-ce que nous parlons de mort ou d'autres violations des droits de la personne?

Enfin, vous dites que la cour peut entendre la preuve *de novo*, ce qui signifie la tenue d'un procès. À quoi ressemble le procès? Est-ce un modèle qui s'inspire de l'application régulière de la loi, à laquelle nous sommes habitués, où une partie présente son cas, l'autre partie défend sa position puis la cour rend une décision; ou s'agit-il d'un modèle différent qui s'apparente davantage au procès civil où le juge a un rôle plutôt interrogatoire?

M. Wilson: Malheureusement, lorsque j'étais là, la cour n'a pas siégé. Elle siège seulement deux fois par année. Je suis allé dans la salle du tribunal, qui est plus petite que cette salle-ci. Il y a sept juges et la victime est représentée par un délégué de la commission. Il y a des témoins. Il peut y avoir des témoins experts. Cela ressemble un peu à une audience d'une cour d'appel, ce qui, comme vous pouvez l'imaginer, n'est probablement pas la façon la plus efficace d'entendre la preuve.

Le sénateur Kinsella: Penchons-nous sur le cas des *desaparacidos* et des *detenidos* dans plusieurs pays d'Amérique du Sud. Ils déposent une plainte, ou leur association dépose une plainte. Lorsque la commission rend sa décision quant à savoir si elle est recevable, ils ont disparu. Le système prévoit-il des mesures qui protègent le requérant contre les représailles de façon à ce que si quelqu'un dépose une communication auprès de la commission, ce qui représente la première étape, cette personne bénéficiera d'une certaine protection contre des représailles dans son pays d'origine?

M. Wilson: Oui. La commission peut demander à la cour d'ordonner des mesures provisoires.

Le sénateur Kinsella: Il me semble que le travail de la commission interaméricaine des droits de l'homme dans le cas du Chili au milieu des années 80 a été efficace. Qu'en pensez-vous? Est-ce une bonne étude de cas qui permet d'établir l'efficacité du système?

Mr. Wilson: I would have to research that particular case were I to answer you specifically. The effectiveness of the commission, I would say, is extremely limited just because of the number of abuses that occurred in the 1980s. The only thing the commission can really do is make a final report.

Senator Kinsella: Indeed, in your own notes here, you state "if" it gets to a court. That is really not that different in general model from our Canadian domestic human rights commissions. The commissions become the advocate if they receive a complaint and they find it has some merit. If they cannot effect a settlement, under the federal Human Rights Act it goes to the Canadian Human Rights Commission. On provincial human rights statutes, it goes to a board of inquiry. The commission, in many cases, takes carriage of the case. In this model, it is the Human Rights Commission that would take carriage of the case. That is not overly different from our system.

How many judgments has the court ever issued? In how many of those judgments is there any evidence that the state against which the judgment was issued complied?

Mr. Wilson: It is extremely limited.

Senator Kinsella: Can you make a general conclusion? The system is not that effective.

Mr. Wilson: By 1998, the court had issued, I believe, 13 judgments, approximately 20 years after it came into existence. Not many cases are submitted to the court. The commission is extremely stingy about submitting cases to the court, which cannot take cases on its own because they have to come from the commission. They can give advisory opinions, but they cannot take an actual case or petition. Therefore, just getting through the system is a victory, let alone meeting with success in the court. In consideration of only 12 to 15 cases over 20 years and of the scale and number of abuses and denials of the most basic human rights, for example the right to life, it is barely symbolic.

The Chairman: Following up on that, were you able to tell why the commission has let so few cases in? I am reading from you that that, on the face of it, the applications to the commission had merit, and yet very few made it through. Is there a tendency to prefer mediation and to not ascribe blame, or is there some other factor?

Mr. Wilson: On page 83 of my paper you will note that we do not have solid statistics from the commission. We do not know how many petitions are submitted, and we do not know how many never get opened. We do know that there are a certain number that are declared admissible each year, and a very small number of those are actually referred on to the court.

M. Wilson: Pour vous répondre avec précision, il faudrait que je fasse de la recherche sur ce cas en particulier. Je dirais que l'efficacité de la commission se trouve extrêmement restreinte simplement en raison du nombre de violations commises dans les années 80. Tout ce que la commission peut faire en fait c'est de préparer un rapport final.

Le sénateur Kinsella: Ici, dans vos propres notes, vous dites «si» l'affaire est portée devant un tribunal. De façon générale, cela ne diffère pas vraiment de la situation qui existe ici au Canada en ce qui concerne les commissions des droits de la personne. Les commissions se trouvent à jouer le rôle de défenseurs si elles reçoivent une plainte et qu'elles la jugent fondée. Si elles n'arrivent pas à obtenir un règlement, en vertu de la loi fédérale sur les droits de la personne, la plainte est transmise à la Commission canadienne des droits de la personne. En ce qui concerne les lois provinciales des droits de la personne, la plainte est transmise à une commission d'enquête. La commission, dans bien des cas, s'occupe de défendre la cause. Selon ce modèle, c'est la commission des droits de la personne qui s'occuperait de défendre la cause. Cela ne diffère pas tellement de notre système.

Combien de jugements la cour a-t-elle rendus? Dans combien de cas dispose-t-on d'indications selon lesquelles l'État contre lequel le jugement a été rendu s'y est conformé?

M. Wilson: Il s'agit d'un nombre extrêmement restreint.

Le sénateur Kinsella: Pouvez-vous en tirer une conclusion générale? Le système n'est pas vraiment efficace.

M. Wilson: En 1998, la cour avait rendu, je crois, 13 jugements, une vingtaine d'années après sa création. Les cas soumis à la cour ne sont pas très nombreux. La commission ne soumet que très rarement des cas à la cour, laquelle ne peut accepter des cas de sa propre initiative parce qu'ils doivent lui être déférés par la commission. Elle peut fournir des avis consultatifs mais elle ne peut pas accepter de cas ou de requête à proprement parler. Par conséquent, on peut considérer comme une victoire le simple fait d'accéder au système, sans parler d'obtenir gain de cause devant la cour. Compte tenu du fait que la cour n'ait été saisie que de 12 à 15 causes en 20 ans et de l'ampleur des violations des droits de la personne les plus fondamentaux, par exemple le droit à la vie, ce système est à peine symbolique.

La présidente: Compte tenu de ce que vous venez de dire, avez-vous réussi à déterminer pourquoi la commission a accepté si peu de cas? D'après ce que vous semblez dire, les demandes présentées à la commission étaient fondées et pourtant il y en a très peu qui ont franchi toutes les étapes du processus. A-t-on tendance à préférer la médiation et à vouloir éviter de désigner un coupable, ou y a-t-il un autre facteur qui entre en ligne de compte?

M. Wilson: Vous constaterez qu'à la page 83 de mon document, j'indique que nous n'avons pas de chiffres solides de la commission. Nous ignorons le nombre de pétitions qui sont présentées et nous ignorons le nombre qui ne sont jamais étudiées. Nous savons toutefois qu'un certain nombre de requêtes sont déclarées recevables chaque année et qu'un très petit nombre d'entre elles sont effectivement déférées à la cour.

The Chairman: The material that comes into the commission obviously has to arrive with some confidentiality. However, is there an opportunity for researchers or state parties to have access to that information?

Mr. Wilson: I have not been to the commission in Washington, DC. I was at San Jose, Costa Rica, so I do not know exactly what the access limits are. However, I do know that, at the beginning stages when they ask for input from the state party, they protect the identity of the petitioner. There is no doubt about that.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: There is quite a long list of steps that an individual must follow in the petition process, is that not so?

Mr. Wilson: That is correct.

Senator Ferretti Barth: How long does it take for this body to draw up its final report?

Mr. Wilson: The worst case I have seen took 14 years.

Senator Ferretti Barth: In other words the individual has time to die.

Mr. Wilson: Or is already dead.

Senator Ferretti Barth: Is there no way of reducing the time required to reach a conclusion? Because if you say the worst case took 14 years, other cases may take 9 or 8 or 7 years to be completed.

Mr. Wilson: Yes, that is not uncommon. I think that the most rapid resolution which I saw took one year, but that was extraordinary.

Senator Ferretti Barth: Do you remember which case was involved?

Mr. Wilson: Non, I do not have the name before me. I could send the information to your clerk, however.

Senator Ferretti Barth: Who pays the costs of all these legal steps taken before the Commission?

Mr. Wilson: That is an excellent question, senator. To my way of thinking, you have to have the support of an NGO, a non-government organization. Take the case of an individual such as yourself or myself as a petitioner. Say that I come from a certain country, from the Americas or the Caribbean, and my rights have been violated. If I am still alive, I try to make a complaint. Am I going to travel? First of all, can I write? Am I going to send my complaint to Washington? Will they reply? At some point I will have to present evidence. The obstacles are unbelievable.

There is an NGO called CEJIL — and I do not have the exact name, but it is a committee for justice — it is the largest NGO which works in this field.

Senator Ferretti Barth: To help victims?

La présidente: Les requêtes dont est saisie la commission sont de toute évidence assez confidentielles. Les chercheurs ou les États parties ont-ils l'occasion de consulter cette information?

M. Wilson: Je ne suis pas allé à la commission qui se trouve à Washington, DC. Je suis allé à San Jose, au Costa Rica, donc j'ignore quelles sont au juste les restrictions qui existent en matière d'accès. Cependant, je sais qu'au début du processus, lorsque la commission demande des renseignements à l'État partie, elle protège l'identité du requérant. Cela ne fait aucun doute.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: La liste des étapes à suivre dans le processus de pétition d'un individu est assez longue, n'est-ce pas?

M. Wilson: En effet.

Le sénateur Ferretti Barth: La rédaction du rapport final de cette entreprise va prendre combien de temps?

M. Wilson: Le pire cas que j'ai vu a pris 14 ans.

Le sénateur Ferretti Barth: Alors l'individu a le temps de mourir.

M. Wilson: Ou est déjà mort.

Le sénateur Ferretti Barth: N'existe-t-il aucune façon de réduire le temps requis pour arriver à une conclusion? Parce que si vous dites que le pire cas a mis 14 ans, les autres cas peuvent mettre neuf ans, huit ans, sept ans à y arriver.

M. Wilson: Oui, c'est courant. Je pense que la résolution la plus rapide que j'ai vue c'est un an, mais cela était phénoménal.

Le sénateur Ferretti Barth: Vous rappelez-vous de quel cas il s'agissait?

M. Wilson: Non, je n'ai pas le nom devant moi. Toutefois, je peux le transmettre à votre greffier.

Le sénateur Ferretti Barth: Les coûts liés à toutes ces étapes légales effectuées auprès de la Commission sont payés par qui?

M. Wilson: Excellente question, sénateur. À mon avis, pour passer à travers le système il faut avoir de son côté un ONG, un organisme non-gouvernemental. Un individu en particulier comme vous et moi, en tant que pétitionnaire, disons que je vienne d'un pays quelconque, des Amériques, des Caraïbes, et que je subisse une violation de mes droits. Si je suis encore vivant, j'essaie de me plaindre. Est-ce que je vais voyager? D'abord, est-ce que je peux écrire? Est-ce que je peux envoyer ma plainte à Washington? Vont-ils me répondre? Il faut éventuellement que j'aie présenter des preuves. Ce sont là des obstacles incroyables.

Il existe un ONG du nom de CEJIL — et je n'ai pas le nom, mais il s'agit du comité pour la justice — c'est le plus gros ONG qui travaille dans ce domaine.

Le sénateur Ferretti Barth: Pour assister les victimes?

Mr. Wilson: Yes. They choose their causes and do excellent work. I have spoken with CEJIL's lawyers and they are admirable. But what happens if CEJIL says no to you?

Senator Ferretti Barth: Is there no recourse?

Mr. Wilson: No recourse.

Senator Ferretti Barth: But who decides whether the cause is valid or not? There must be a commission or a committee.

Mr. Wilson: CEJIL is working to create case law. They try to find causes without precedents to move the law ahead. For example, if you were the victims of a genocide, such a case would already have been established.

Senator Ferretti Barth: It would be easy then.

Mr. Wilson: You have to have a case where there are no precedents.

Senator Ferretti Barth: An average individual would not get the support of this NGO then.

Mr. Wilson: That is correct.

Senator Ferretti Barth: So what happens to this individual's rights?

[English]

[English]

The Chairman: Mr. Wilson, thank you for appearing before the committee to start the process. The information you have given us will be useful for our reference purposes. You have also provided us with a Canadian perspective of the bureaucracy that will accompany all of this.

The committee adjourned.

M. Wilson: Exactement. Ils choisissent leurs causes et font un très bon travail. J'ai parlé avec les avocats et les avocates de CEJIL et c'est admirable. Mais qu'arrive-t-il si CEJIL vous disent non?

Le sénateur Ferretti Barth: Il n'y a aucun recours?

M. Wilson: Aucun recours.

Le sénateur Ferretti Barth: Mais qui décide si la cause est valable ou non? Il doit y avoir une commission ou un comité.

M. Wilson: À CEJIL on œuvre dans le but de créer de la jurisprudence. On va donc essayer de trouver des causes sans précédents pour l'avancement du droit. Donc, si vous êtes une autre victime de génocide, par exemple, ce cas aura déjà été établi.

Le sénateur Ferretti Barth: Ce sera alors facile.

M. Wilson: Il s'agit donc d'avoir une cause où il n'existe aucun précédent.

Le sénateur Ferretti Barth: L'individu normal n'obtient donc pas l'appui de l'ONG.

M. Wilson: Exactement.

Le sénateur Ferretti Barth: Alors où sont les droits de la personne?

M. Wilson: Cela dépend de plusieurs facteurs politiques.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Wilson, je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant le comité pour l'aider à lancer le processus. Les renseignements que vous nous avez fournis nous seront utiles à titre documentaire. Vous nous avez présenté une perspective canadienne du processus bureaucratique qui se rattache à cette question.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Ms Alexandra Bugailiskis, Director General, Latin America and Caribbean Bureau;

Mr. John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division.

From the Department of Justice:

Ms Elisabeth Eid, Acting Director, Human Rights Law Section.

As an individual:

Mr. Timothy Ross Wilson.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Mme Alexandra Bugailiskis, directrice générale, Direction générale des Antilles et de l'Amérique latine;

M. John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités.

Du ministère de la Justice:

Mme Elisabeth Eid, directrice intérimaire, Section des droits de la personne.

À titre personnel:

M. Timothy Ross Wilson