



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

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 SHIRLEY MAHEU

Présidente:
L'honorable SHIRLEY MAHEU

Monday, March 17, 2003
Monday, March 31, 2003

Le lundi 17 mars 2003
Le lundi 31 mars 2003

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Fifth and sixth meetings on:

The examination of Canada's possible adherence to
the American Convention on Human Rights

Cinquième et sixième réunions concernant:

L'adhésion possible du Canada à la Convention
américaine relative aux droits de l'homme

First meeting on:

Presentation of the report entitled:
"The Principal International Human Rights
Instruments to which Canada has not yet acceded" by
Professor Nicole LaViolette of the University of Ottawa

Première réunion concernant:

La présentation du rapport intitulé «Les principaux
instruments internationaux en matière des droits de la
personne auxquels le Canada n'a encore adhéré» de la
Professeure Nicole LaViolette de l'Université d'Ottawa

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, P.C.	LaPierre
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
Jaffer	Rivest

**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 Kinsella is substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*March 31, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput is substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*March 20, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*March 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput is substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley is substituted for that of the Honourable Senator LaPierre (*November 18, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable Shirley Maheu

Vice-présidente: L'honorable Eileen Rossiter

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, c.p.	LaPierre
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
Jaffer	Rivest

* *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 Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 31 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 17 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 11 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 20 novembre 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur LaPierre (*le 18 novembre 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 20, 2003:

The Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite Nicole LaViolette, from the University of Ottawa, to present her Report on the *Principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded*.

After debate,

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 20 mars 2003:

L'honorable sénateur Maheu, propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne reçoive la permission d'inviter la professeure Nicole LaViolette, de l'Université d'Ottawa à présenter son rapport intitulé *Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré*.

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 17, 2003
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Fraser, Maheu, Poy and Rossiter (5).

WITNESSES:

From Gowling Lafleur Henderson LLP:

Mr. Mark Bantey.

On behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights:

Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law,
University of Western Ontario;

Mr. Allan McChesney, Consultant.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

Mr. Bantey made a statement and answered questions.

Professor Harrington made a statement and answered questions.

At 7:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 31, 2003
(8)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Chaput, Kinsella, LaPierre, Maheu and Poy (6).

WITNESSES:

From the University of New Brunswick, Faculty of Law:

Professor Don Fleming;

Professor John McEvoy.

From the University of Ottawa:

Assistant Professor Nicole LaViolette, Law Faculty, Common Law Section.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 17 mars 2003
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Fraser, Maheu, Poy et Rossiter (5).

TÉMOINS:

De Gowling Lafleur Henderson LLP:

M. Mark Bantey.

Au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde:

Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Faculté de droit, Université Western Ontario;

M. Allan McChesney, conseiller.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

M. Bantey fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Harrington fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 31 mars 2003
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Chaput, Kinsella, LaPierre, Maheu et Poy (6).

TÉMOINS:

De l'Université du Nouveau-Brunswick, Faculté de droit:

M. Don Fleming, professeur;

M. John McEvoy, professeur.

De l'Université d'Ottawa:

Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit, Section Common Law.

The committee resumed consideration of its Order of Reference pertaining to its examination of Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

Professor John McEvoy and Professor Don Fleming made statements and answered questions.

The committee commenced consideration of its Order of Reference inviting Professor Nicole LaViolette of the University of Ottawa to present her report entitled "The Principal International Human Rights Instruments to which Canada has not yet acceded."

Professor Nicole LaViolette made a statement and answered questions.

At 7:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine l'adhésion possible du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

MM. John McEvoy et Don Fleming font une déclaration et répondent aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi, le comité examine le rapport intitulé «Les principaux instruments internationaux en matière des droits de la personne auquel le Canada n'a pas encore adhéré», présenté par Mme Nicole LaViolette, professeure, Université d'Ottawa.

Mme Nicole LaViolette fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 17, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m. to study Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights.

Senator Shirley Maheu (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today Mr. Mark Bantey from the law firm of Gowling Lafleur Henderson will give us his opinion of the process we have before us, that is, our study of the American Convention on Human Rights. Please proceed, sir.

Mr. Mark Bantey, Gowling Lafleur Henderson LLP: Honourable senators, I am honoured to have been invited to speak to you today about some issues concerning freedom of expression, in particular, about the right to reply provided for in Article 14 of the American Convention of Human Rights.

On the face of it, Article 14 provides for a mandatory right of reply to any person who considers that his or her reputation has been injured by the publication or broadcast of a statement or opinion in "a legally regulated medium of communication."

At the outset, I should say that the idea of a mandatory right of reply is something that is not recognized in Canada. None of the provincial acts dealing with libel or slander gives an injured person a mandatory right of reply, that is, the right to have his or her version published or broadcast. In fact, only one provincial act, namely, the Quebec Press Act, even provides for a reply mechanism, and it is one with which the media are not obliged to comply.

You are no doubt familiar with the standard procedure set out in our various provincial libel and slander acts. A person who deems himself injured by the publication or broadcast of a report must first put the news media on notice to retract or correct the defamatory statement. The libel notice generally has to be in writing. The medium has a brief period of time, usually two or three days, to retract or correct the report. If the medium refuses to retract or correct, the complainant has to take legal action to seek compensation for the damage to his or her reputation. If the medium does publish or broadcast a full retraction, or the appropriate correction, the complainant's right to sue is either excluded or it is restricted to the recovery of specific limited damages. There is, however, no right of reply as such.

Only the Quebec Press Act gives the complainant the opportunity to reply and, despite the language used by the Quebec legislation, section 7 of the act stipulates that the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 17 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Le sénateur Shirley Maheu (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous accueillons Me Mark Bantey du cabinet Gowling Lafleur Henderson qui va nous faire part de son opinion au sujet du processus dont nous sommes saisis, c'est-à-dire l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Je vous en prie, maître, commencez.

M. Mark Bantey, Gowling Lafleur Henderson, LLP: Honorables sénateurs, je suis honoré de votre invitation à vous entretenir de certains des aspects concernant la liberté d'expression, en particulier du droit de réponse prévu à l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

A priori, l'article 14 confère un droit de réponse obligatoire à toute personne qui estime que sa réputation a été entachée par la publication ou la diffusion d'une déclaration ou d'une opinion «dans un organe de communication réglementé».

D'entrée de jeu, je dois vous préciser que cette idée de droit de réponse obligatoire n'est pas reconnue au Canada. Aucune des lois provinciales concernant la diffamation verbale ou écrite ne donne de droit de réponse obligatoire à la personne offensée, c'est-à-dire que la personne n'a pas le droit de faire publier ou diffuser sa version des faits. En fait, une seule loi provinciale, la Loi sur la presse au Québec prévoit un mécanisme de réponse, mais les médias ne sont pas obligés de s'y conformer.

Vous connaissez sans doute la procédure normale énoncée dans les diverses lois provinciales sur la diffamation verbale ou écrite. La personne qui s'estime lésée par la publication ou la diffusion de certains propos doit d'abord donner un avis au média concerné pour qu'il retire ou corrige la déclaration jugée diffamatoire. L'avis de diffamation doit être donné par écrit et le média concerné dispose de peu de temps pour se rétracter ou corriger les propos incriminés, en général deux ou trois jours. S'il refuse d'apporter la rétractation ou la correction nécessaire, le plaignant doit entreprendre des poursuites en dommages et intérêts pour atteinte à sa réputation. Si le média publie ou diffuse une rétractation complète ou apporte les correctifs appropriés, le droit du plaignant d'intenter des poursuites est soit exclu, soit limité au recouvrement éventuel de dommages limités spécifiques, ce qui revient à dire qu'il n'y a pas de droit de réponse en tant que tel.

Seule la loi québécoise sur la presse donne au plaignant la possibilité de répondre. Malgré tout, même si l'article 7 stipule que le journal doit publier, à ses frais, toute réponse que la partie

newspaper shall also publish, at its expense, any reply which the party deems himself injured, it remains, in Quebec, an optional right of reply for both the injured party and for the newspaper.

If the right of reply in Quebec is exercised, it extinguishes the right to sue. If the newspaper publishes, one, a full retraction and, two, the complainant's reply without further comment, no action for libel may issue.

I have said that the right of reply is optional for both the complainant and the news medium. A complainant may choose not to exercise his right of reply because he or she wants his day in court and because he or she wants to seek the full measure of her damages.

A newspaper can choose not to publish a reply, especially, of course, if the newspaper stands by its story. However, if the newspaper refuses to publish the reply submitted by the complainant, it has to live with the consequences of that decision in the courtroom. In assessing damages, the court will necessarily take into consideration the fact that the newspaper has refused to publish the reply submitted by the complainant.

I would argue that, if enacted in legislation, a mandatory right of reply would be an unjustified interference with editorial autonomy and, hence, if enacted in legislation, an unconstitutional violation of the fundamental right of expression guaranteed in section 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. To put it bluntly, I would argue that governments in a free and democratic society have no business telling news media what to put in their publications or broadcasts.

In the United States, the constitutional validity of a mandatory right of reply has been examined in two cases with two different results. In *Red Lion Broadcasting Company Incorporated v. The Federal Communications Commission*, 395 U.S. 367 [1969] the Supreme Court of the United States unanimously upheld a Federal Communications Commission regulation requiring broadcasters, in treating public issues, to give fair coverage to both sides. The court also upheld the more narrow, personal attack rule, which stipulates that persons whose honesty and integrity are attacked over the air during discussions of controversial public issues be afforded the opportunity to reply.

The argument that such a mandatory right of reply constituted government regulation incompatible with the first amendment, freedom of press, was rejected by the Supreme Court on three grounds. The first ground is that broadcast frequencies are scarce. The second ground is that the government should, therefore, require of a licensee that the frequencies be shared with others. The third ground is that the licensee must conduct himself as a fiduciary, so that representative views are given a chance to be heard on the airways.

s'estimant lésée veut faire paraître, ce droit de réponse demeure entièrement facultatif, et pour le journal et pour le plaignant.

Au Québec, l'application du droit de réponse donne automatiquement lieu à l'annulation du droit d'entamer des poursuites. Si le quotidien publie une rétractation complète ainsi que la réponse du plaignant sans plus de commentaire, le plaignant ne peut plus ensuite entamer d'action en libelle diffamatoire.

Comme je le disais, le droit de réponse est facultatif et pour la partie plaignante et pour l'organe de presse concerné. Un plaignant pourra décider de ne pas exercer son droit de réponse parce qu'il préférera traîner l'autre partie en justice et se prévaloir pleinement des conséquences d'une action en dommages et intérêts.

Un organe de presse pourrait décider de ne pas publier une réponse, surtout s'il maintenait sa version des faits. Dans ce cas, cependant, il devrait être prêt à en subir les conséquences juridiques. Dans l'évaluation des dommages et intérêts, le tribunal devrait nécessairement tenir compte du fait que le journal a refusé de publier la réponse soumise par le plaignant.

Personnellement, j'estime que si l'on imposait ce droit de réponse par voie législative, on enfreindrait le principe de l'indépendance de la presse et, dès lors, ce genre de mesure législative constituerait une violation constitutionnelle au droit fondamental d'expression garanti par le paragraphe 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Disons-le sans détour, dans une société libre et démocratique, les gouvernements n'ont pas à se mêler du genre de nouvelles que les médias veulent publier ou diffuser.

Aux États-Unis, la validité constitutionnelle du droit de réponse obligatoire a été testée dans deux causes et a donné lieu à deux résultats différents. Dans la décision *Red Lion Broadcasting Company Incorporated c. The Federal Communications Commission*, 395 U.S. 367 [1969], la Cour suprême des États-Unis a unanimement confirmé la validité d'un règlement de la Federal Communications Commission exigeant que, dans le traitement des dossiers d'affaires publiques, les radiodiffuseurs donnent la version de chaque partie prenante. En outre, la Cour a confirmé la règle plus restreinte de l'attaque personnelle qui précise que les personnes dont l'honnêteté et l'intégrité sont attaquées sur les ondes, dans des discussions concernant des dossiers d'affaires publiques controversés, peuvent avoir un droit de réponse.

Trois motifs ont poussé la Cour suprême à rejeter l'argument voulant que ce genre de droit de réponse obligatoire constituait un règlement gouvernemental incompatible avec les dispositions du premier amendement, soit la liberté de la presse. Premièrement, la Cour a conclu qu'il n'y a pas abondance de fréquences de télédiffusion et que, deuxièmement, le gouvernement devrait donc exiger du détenteur d'une licence qu'il partage ses fréquences avec d'autres. Troisièmement, le détenteur d'une licence doit se conduire en fiduciaire et donner ainsi l'occasion à tous les points de vue représentatifs de s'exprimer en ondes.

However, in *Miami Herald Publishing Company v. Tornillo*, 418 U.S. 241, [1974], the U.S. Supreme Court came to a different conclusion with respect to the print medium. The court held that a Florida statute allowing a political candidate to compel a newspaper to print a reply to the newspaper's attacks and criticism violated the first amendment, guarantee of a free press. The court stated that legislators may not interfere with editorial discretion — that is, the decision to print or not to print — and found the mandatory right of reply statute as offensive as censorship.

The court based its findings on two arguments. First, it thought that the right of reply would have a chilling effect on editors who would shun controversy. The chilling effect would necessarily diminish vigorous public debate.

Second, the court held that forced access, that is, a mandatory right of reply, would intrude into editorial functions. The court said:

A responsible press is an undoubtedly desirable goal, but press responsibility is not mandated by the Constitution and like many other virtues, it cannot be legislated.

Several European countries recognize a right of reply. According to the typical European model, an individual affected by an article has the option of requesting that the newspaper print his reply. If the newspaper refuses, the individual can then petition the court to rule on whether or not the newspaper's decision was justified. A court that rules against the newspaper can then impose a fine, order it to print a reply and allow the individual to pursue an action for defamation.

Perhaps the most radical approach to the right of reply is the French model. The Loi sur la liberté de la presse provides for two distinct rights: a private individual's right to respond to a publication that names him or designates him, the so-called "droit de réponse"; and the public official's right to reply when he alleges that his official activities have been falsely reported, the so-called "droit de rectification."

The French right of reply is obviously a broad one. It illustrates some of the inherent difficulties with the mandatory right of reply such as the one found in Article 14 of the American Convention on Human Rights.

First, should there be a right of reply to statements of opinion as well as to statements of fact? Since the French model and Article 14 of the American Convention on Human Rights do not distinguish between statements of opinion and statements of fact, a right of reply exists to both. In fact, Article 14 specifically refers to the right of reply to inaccurate or offensive ideas. What is an inaccurate idea? In upholding the right of individuals to express offensive or outrageous opinions, the U.S. Supreme Court has consistently stated that there is no such thing as a false idea. There

Avec l'arrêt *Miami Herald Publishing Company c. Tornillo*, 418 U.S. 241, [1974], la Cour suprême des États-Unis parvient à une conclusion différente dans le cas d'un quotidien. Elle estime que, selon la loi en vigueur en Floride, l'obligation d'imposer un droit de réponse dont un candidat à une élection peut se prévaloir à la suite d'attaques et de critiques, est contraire au premier amendement qui garantit la liberté de la presse. Elle a donc statué que le législateur ne peut porter atteinte à l'indépendance de la presse — soit le droit d'imprimer ou non un article — et jugé que la loi régissant le droit de réponse obligatoire porte la même atteinte à la liberté de la presse que la censure.

La Cour a fondé ses conclusions sur deux arguments. D'abord, elle a estimé que le droit de réponse aurait un effet néfaste sur les rédactions qui pourraient être tentées d'éviter la controverse. La frilosité des journaux qui en découlerait porterait inévitablement atteinte à la vigueur du débat public.

Deuxièmement, la Cour a soutenu que l'accès contraint à des pages de journaux, ce à quoi correspond le droit de réponse obligatoire, serait une intrusion dans les fonctions éditoriales. Voici ce qu'elle a dit à ce sujet:

Il est bien sûr souhaitable de pouvoir compter sur une presse responsable, mais la responsabilité de la presse ne relève pas de la Constitution et il n'est pas possible de la légiférer, pas plus que d'autres vertus.

Plusieurs pays européens disposent de lois qui reconnaissent un certain droit de réponse. Le modèle européen typique prévoit que la personne s'estimant lésée par un article peut demander que le journal concerné imprime sa réponse. S'il refuse, la personne peut demander à un tribunal de trancher et de déterminer si la décision du quotidien était justifiée ou pas. Si la décision de justice est défavorable au journal, celui-ci peut se voir imposer une amende et être tenu d'imprimer une réponse; le tribunal peut aussi donner la possibilité à la partie lésée d'intenter une action en libelle diffamatoire contre l'organe de presse.

Le modèle de droit de réponse qui est sans doute le plus radical est le modèle français. En effet, la Loi sur la liberté de la presse confère deux droits particuliers: celui accordé à tout particulier de répondre à une publication qui le cite ou le désigne dans un article, c'est ce qu'on appelle le «droit de réponse», et celui accordé au titulaire d'une charge publique estimant que ses activités officielles ont mal été décrites. On parle alors du «droit de rectification».

De toute évidence, le droit de réponse français a une portée très large et il illustre certaines des difficultés inhérentes que pose le genre de droit de réponse obligatoire énoncé à l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

D'abord, doit-on donner un droit de réponse à l'expression d'une opinion tout autant qu'à l'exposé d'un fait? Comme le modèle français et l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne font pas la différence entre les opinions et les exposés d'un fait, il faut en déduire que le droit de réponse existe dans les deux cas. D'ailleurs, l'article 14 fait spécifiquement allusion au droit de réponse à des idées impropres ou offensantes. Mais qu'est-ce qu'une idée impropre? Confirmant le droit des individus à exprimer des avis qui peuvent être

is no such thing as a false opinion. They may be offensive or outrageous, but they are protected by the first amendment right of freedom of expression.

Under Article 14 of the convention, shall a restaurant owner who is unhappy with the food critic's review of his restaurant be entitled to an automatic right of reply? Shall the author of a book or a playwright be entitled to respond every time he or she receives a negative review from a literary critic? Shall the developer be given a right of reply when the architectural value of his project is criticized in the media? If, alternatively, we are to limit the right of reply to statements of fact, how do we distinguish statements of fact from statements of opinion? The two are often intertwined in a given article or commentary.

Second, Article 14 does not go as far as the French model, which gives the right of response to anyone who is named or designated. Nevertheless, it opens the floodgates to anyone who is injured by inaccurate or offensive statements or ideas. Who is to determine what is inaccurate or offensive? An idea may be offensive to one person and brilliant to the next. Article 14 basically gives an automatic right of reply to anyone who happens to disagree with an article or an opinion published in a news medium. Will this provision, if enacted in legislation, flood the news media with inept, useless or irrelevant rebuttals? How do you run a newspaper if you are printing hundreds of replies from hundreds of individual citizens and public officials?

A British House committee examining freedom of press issues, the Fox committee, said that a mandatory right of reply is inherently objectionable because it "entitles a person, who may be without merits, to compel a newspaper to publish a statement extolling his non-existing virtue."

Third, if the media are compelled to publish replies, shall they be forced to publish replies that are themselves libellous, obscene, racist or inaccurate? What if the editor knows that the reply contains blatant falsehoods meant to mislead the public? What if the reply is irrelevant to the issue at hand?

Fourth, how does one control the length of the reply? Should it be restricted to that which is necessary to correct the allegedly inaccurate facts? If there is a right to reply to statements of opinion, shall the injured party be entitled to publish a rebuttal of the same length as the original review?

These are some of the practical problems with a mandatory right of reply. The more fundamental problem that remains, however, is whether such a right is constitutionally sound. The Canadian courts have not had an opportunity to examine the problem, but I think they would adopt the position taken by the U.S. Supreme Court in the *Miami Herald* case, namely, not only

offensants, la Cour suprême des États-Unis a logiquement affirmé que la notion d'idée fautive n'existe pas. La notion d'opinion fautive n'existe pas. Une opinion peut être offensante ou insultante, mais elle est protégée par le premier amendement qui garantit le droit à la liberté d'expression.

L'article 14 de la Convention donne-t-il au propriétaire d'un restaurant mécontent d'une critique gastronomique un droit de réponse automatique? L'auteur d'un livre ou d'une pièce de théâtre a-t-il un droit de réponse à chaque critique négative? Un promoteur peut-il avoir un droit de réponse quand la valeur architecturale de son projet de développement est critiquée dans les médias? D'un autre côté, si nous limitons le droit de réponse aux simples exposés de fait, comment savoir quand on est en présence d'une opinion? Les deux notions sont souvent entrelacées dans un même article ou commentaire.

Deuxièmement, l'article 14 ne va pas aussi loin que le modèle français qui, lui, accorde un droit de réponse à toute personne mentionnée ou désignée. Il n'en demeure pas moins qu'il est une invitation à réagir faite à toute personne se sentant blessée par une déclaration ou une idée impropre ou offensante. Qui va déterminer ce qui est offensant ou impropre? Untel pourra juger offensante une idée qu'un autre estimera brillante. Fondcièrement, l'article 14 accorde un droit de réponse automatique à toute personne qui n'est pas d'accord avec un article publié ou une opinion exprimée dans un organe de presse. Une loi contenant cette disposition ne risquerait-elle pas de donner lieu à une avalanche de réfutations déplacées ou futiles? Comment parvenir à administrer un quotidien si l'on est obligé d'imprimer des centaines de réponses en provenance de centaines de particuliers et de titulaires et de charges publiques?

Au Royaume-Uni, un comité de la Chambre chargé d'examiner la question de la liberté de la presse, le Comité Fox, a déclaré que le droit de réponse obligatoire est discutable par sa nature même, parce qu'il permet à toute personne, même si elle n'y est pas justifiée, de contraindre un quotidien à publier une déclaration vantant ses vertus imaginaires.

Troisièmement, si les médias sont contraints de publier des réponses, vont-ils être obligés de publier même celles qui seraient en soi diffamatoires, obscènes, racistes ou impropres? Que se passera-t-il si le rédacteur en chef sait que la réponse en question renferme des mensonges éhontés destinés à tromper le lecteur? Et si la réponse est sans rapport avec le fond de l'affaire?

Quatrièmement, comment contrôler la longueur de la réponse? Celle-ci devrait-elle être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour corriger les faits soi-disant inexacts? S'il existe un droit de réponse à des déclarations d'opinion, la partie lésée aura-t-elle le droit de demander la publication d'une réfutation de la même longueur que l'article qu'elle vise?

Le droit de réponse obligatoire soulève certains problèmes d'ordre pratique dont le plus fondamental est de savoir si ce droit se tient au plan constitutionnel. Les tribunaux canadiens n'ont pas encore été saisis de ce genre de problème, mais je pense qu'ils adopteraient la même position que celle prise par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Miami Herald*: non seulement ce droit

is such a right totally impractical, it also constitutes an unjustified intrusion in editorial autonomy and it is an infringement of freedom of the press.

Certainly, as it is currently drafted, Article 14 of the American Convention of Human Rights, if enacted in legislation, would beg a constitutional challenge based on section 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, not to mention a challenge based on the division of powers.

Thus, the ideal solution would be the Quebec model, which gives an optional right of reply and preserves the principle of editorial autonomy. If the newspaper elects not to choose the reply, for whatever reason, it will have to answer for its decision in a court of law. Perhaps a court of law and not the legislature is the best forum to resolve any conflicts between the fundamental right of freedom of press and equally fundamental right to protect the integrity of one's reputation.

I was asked to limit my comments to 15 minutes. If there are any questions, honourable senators, I would be pleased to answer them.

Senator Beaudoin: You raise a very interesting point. If we adhere to this convention — and I hope we will ratify it one day — there will be a problem. We have two systems of law in Canada: the Civil Code in Quebec and the common law system in the rest of the provinces. They are not exactly the same. When you refer to the French law, am I correct in saying that you were referring to the French law of France?

Mr. Bantey: That is correct.

Senator Beaudoin: Although the Civil Code of Quebec was inspired by the French Napoleonic Code, it is different in many aspects. You are probably right when you say that, if we decide to adhere to this convention, we may need to go before a court of law to solve that problem. However, this will be considered to be a treaty, and we know that the federal authority may enter into a treaty. There is no problem with that. We also know that, to become the law of the land, we must pass legislation to implement a treaty. We do not do that often. In fact, we have not done that since 1937.

What will happen if we adhere to the convention? It is one thing to enter into the treaty, and I hope that we will do that, but it is another thing to give effect to this measure. The situation may be different in Quebec from the situation in the other provinces. Do you agree or disagree?

Mr. Bantey: I agree absolutely. A recent Supreme Court decision stated that there is a fundamental distinction between the common law provinces' model of libel and slander and the Quebec model of libel and slander. The Quebec law is based fundamentally on the notion of a fault, with some interesting consequences. For example, in Quebec, truth is not an absolute

est totalement inapplicable mais il constitue en plus une entrave injustifiée au double principe de l'indépendance et de la liberté de la presse.

Il est certain que, si l'article 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme devait être enchâssé dans une loi sans modification, il appellerait une contestation en vertu du paragraphe 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés, et plus encore une contestation fondée sur la division des pouvoirs.

Ainsi, la solution idéale pourrait être le modèle québécois qui donne un droit optionnel de réponse et protège le principe de l'indépendance de la presse. Le journal qui déciderait de ne pas offrir ce droit de réponse, pour une raison ou une autre, aurait à répondre de sa décision devant une cour de justice. Il est possible en effet qu'un tribunal soit mieux placé qu'une assemblée législative pour régler d'éventuels conflits entre le droit fondamental à la liberté de la presse et le droit tout aussi fondamental à la protection de l'intégrité et de la réputation des personnes.

Comme on m'a demandé de me limiter à 15 minutes, je vais m'arrêter pour répondre aux éventuelles questions que les honorables sénateurs voudront bien me poser.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez soulevé un point très intéressant. Si nous adhérons à cette convention — et j'espère effectivement que nous la ratifierons un jour — nous aurons un problème, car nous avons deux systèmes de droit au Canada: le code civil au Québec et la Common law dans les autres provinces. Ces systèmes ne sont pas exactement pareils. Quand vous parlez de loi française, vous parlez bien de la loi en vigueur en France, c'est cela?

M. Bantey: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Bien que le Code civil du Québec s'inspire du code napoléonien français, il est différent à bien des égards. Vous avez sans doute raison quand vous dites que, si nous décidons d'adhérer à cette convention, nous devons peut-être nous donner rendez-vous devant une cour de justice pour régler ce problème. Il demeure qu'il s'agit-là d'un traité et que le gouvernement fédéral est investi de l'autorité voulue pour adhérer à des traités. Cela ne fait aucun doute. Nous savons aussi que, pour qu'un traité fasse partie des lois du pays, il faut adopter une loi de mise en oeuvre. Nous ne le faisons pas souvent. En fait nous ne l'avons plus fait depuis 1937.

Que se passera-t-il si nous adhérons à cette convention? C'est une chose que de conclure un traité, et encore une fois j'espère que nous allons le faire, mais ç'en est une autre que d'essayer de mettre la mesure en oeuvre. La situation au Québec peut être différente de celle des autres provinces. Vous êtes d'accord ou pas?

M. Bantey: Je suis tout à fait d'accord. Une récente décision de la Cour suprême stipule qu'il faut faire une distinction fondamentale entre le modèle de diffamation appliqué par les provinces de common law et le modèle de diffamation en vigueur au Québec. La loi québécoise est essentiellement fondée sur la notion de faute, avec d'ailleurs des conséquences assez

defence, whereas it is in the common law provinces. You can make a true statement in Quebec and still libel someone.

The other consequence in Quebec is that you can make a false, defamatory statement and not be held liable. You will not be at fault if the reporter has taken all due care in verifying the facts behind the story. As a result, there is a fundamental distinction.

Senator Beaudoin: If we adhere to this convention, it will mean that, in practice, the implementation of the treaty in Quebec may be different from the implementation in the other provinces. However, I have no problem with that because we have two systems of law.

At the federal level, of course, it is another matter. The common law principle may prevail; but it would mean that we would have a system in Quebec that would be different from the other provinces. I do not disagree with that. I think it is the situation. I would not, for that reason, be against the adherence, but we must realize that we may have two systems of implementation of treaties.

Mr. Bantey: Libel and defamation necessarily fall within the provincial jurisdiction.

Senator Beaudoin: There is no doubt of that in my mind.

Mr. Bantey: Therefore, if the treaty is to be translated into federal and provincial legislation, it will necessarily have to be translated into legislation in all the provinces.

My argument is that, even if it is translated into a specific piece of Quebec legislation, it still will face a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. A mandatory reply in the Quebec Press Act would certainly face a challenge under section 2(b) of the Charter of Rights and Freedoms. I am not convinced it would survive such a challenge, because it interferes with editorial discussion.

Senator Beaudoin: The Charter of Rights applies uniformly throughout Canada. The Supreme Court may come to the conclusion that it is against the Charter of Rights and Freedoms. We would then have another problem. Is it possible that it could be accepted in one province, let us say Quebec, and not in the others?

Mr. Bantey: No. I would argue that a mandatory reply would be contrary to the Charter in all cases. It fundamentally interferes with the freedom of the press, whether it is in Quebec or in the rest of Canada. Freedom of the press is a concept that goes beyond the provincial borders. It is a fundamental right guaranteed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Senator Beaudoin: Would it be the same decision?

Mr. Bantey: I would argue that it would be.

intéressantes. Ainsi, au Québec, la vérité n'est pas une défense absolue, contrairement à ce qui se pratique dans les autres provinces qui appliquent la common law. Au Québec, on peut être poursuivi en diffamation même pour avoir dit une vérité.

En outre, au Québec, vous pouvez très bien ne pas être tenu pour responsable d'une éventuelle déclaration fautive ou diffamatoire. Il n'y a pas de responsabilité si l'on a accordé tout le soutien voulu à la vérification des faits qui précèdent la rédaction d'un récit. Il existe donc une distinction fondamentale.

Le sénateur Beaudoin: Si nous adhérons à la convention dans la pratique, la mise en oeuvre du traité au Québec pourra être différente de ce qui se fera dans les autres provinces. Toutefois, cela ne me dérange pas puisque nous avons deux systèmes de droit au Canada.

Bien sûr, les choses sont différentes à l'échelon du fédéral. Le principe de la common law prévaudra sans doute, mais cela voudrait dire que nous aurions au Québec un système différent de celui en vigueur dans les autres provinces. Je n'ai rien contre. C'est ainsi, un point c'est tout. Ce n'est pas pour cette raison que je m'opposerais à l'adhésion à cette convention, mais il faut bien être conscient que nous avons deux systèmes d'application des traités au Canada.

M. Bantey: Le droit en matière de diffamation est forcément du ressort des provinces.

Le sénateur Beaudoin: Quant à moi, cela ne fait aucun doute.

M. Bantey: Ainsi, pour qu'un traité soit transformé en loi fédérale et en loi provinciale, il faudra appliquer ce processus dans toutes les provinces.

Ce que je soutiens, c'est qu'une loi de mise en oeuvre de cette convention au Québec pourrait tout de même faire l'objet d'une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Un droit de réponse obligatoire prévu dans la loi québécoise sur la presse pourrait faire l'objet d'une contestation en vertu du paragraphe 2b) de la Charte des droits et libertés. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que cette loi résisterait à ce genre de contestation, parce qu'elle irait alors à l'encontre du droit à l'expression éditoriale.

Le sénateur Beaudoin: La Charte des droits est appliquée uniformément, partout au Canada. La Cour suprême pourrait conclure que cela est contraire à la Charte des droits et libertés. Cela étant, nous aurions un autre problème. Est-il possible que ce droit soit accepté dans une province, disons au Québec, et pas dans les autres?

M. Bantey: Non. Je soutiens qu'un droit de réponse obligatoire serait contraire à la Charte dans tous les cas. Il porte foncièrement atteinte à la liberté de la presse, que ce soit au Québec ou dans le reste du Canada. La liberté de la presse est un concept qui échappe aux frontières provinciales. C'est un droit fondamental garanti dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Le sénateur Beaudoin: Le même arrêt s'appliquerait-il partout?

M. Bantey: Je le prétends.

Senator Fraser: I should tell you, chair, that although I did ask that this witness be asked to testify before our committee, I have not discussed this matter with him. In fact, I have not laid eyes on him for quite a long time. I was extremely interested to hear what Mr. Bantey had to say. I hoped he would say all that he did.

A number of our witnesses have told us that there is no problem with this particular version of a right to reply. They put forward the argument that it is done in Quebec now under the Press Act. I must confess my memory of the text of the law is vague. However, you said that the Quebec act actually uses the word “shall,” but that this has been interpreted in Quebec as being optional. How did that happen? How did we get from “shall” to “may”?

Mr. Bantey: I do not know if there is any specific case law. However, I think it follows necessarily from a later provision in the Press Act that stipulates that the right of action is extinguished if the newspaper publishes both a retraction and a right of reply. As far as I am concerned, this means that they are not necessarily obliged to publish the reply.

A newspaper can publish a full retraction and still refuse to publish the reply. Then the right of action is not extinguished and the court — if it finds for the complainant — will certainly take the decision not to publish the reply into consideration when assessing the overall damages suffered by the plaintiff.

Senator Fraser: Did you see, in your reading of the American convention, any comparable provision that would allow for a similar conclusion to be reached in this case?

Mr. Bantey: No, I have not seen that.

Senator Fraser: Article 14(3) states that:

For the effective protection of honour and reputation, every publisher, and every newspaper, motion picture, radio, and television company shall have a person responsible who is not protected by immunities or special privileges.

Have you thought about what on earth that means?

Mr. Bantey: That would probably mean that there would be some sort of ombudsman who would deal with the complainant on a privileged basis; who would negotiate, for example, the terms of the reply, the editing of the reply. That is the only conclusion I can reach. This would be a person mandated to deal with the complainant before the matter goes to court; and that person, and those discussions, would be entitled to all the full privileges and immunities. In other words, that person could not be called to testify about his dealings with the complainant. That is the way I see it. There is a similar provision in the French act.

Le sénateur Fraser: Madame la présidente, je dois vous préciser que, même si j’ai invité ce témoin à prendre la parole devant notre comité, je ne me suis pas entretenu du contenu de son intervention avec lui. De plus, cela fait longtemps que je ne l’ai pas vu. Eh bien, j’ai été très intéressée d’entendre ce que Me Bantey nous a dit. J’espérais qu’il allait nous dire tout cela.

Plusieurs témoins sont venus nous déclarer que cette version du droit de réponse ne pose pas problème. Ils ont soutenu qu’il existe déjà au Québec, en vertu de la Loi sur la presse. Je dois vous avouer que je ne me souviens pas très bien de ce que dit cette loi exactement. Quoi qu’il en soit, vous nous avez indiqué que dans la loi actuelle on emploie le mot «doit», mais qu’on lui accorde une valeur facultative au Québec. Comment cela se fait-il? Comment est-on passé d’un «doit» à un «peut»?

M. Bantey: Je ne sais pas s’il existe une jurisprudence à cet égard. Je pense, toutefois, que cela doit découler d’une disposition qui a été incluse ensuite dans la Loi sur la presse, disposition selon laquelle le droit de recours en justice s’éteint dès que le quotidien publie une rétractation et accorde un droit de réponse. À la façon dont je comprends les choses, cela veut dire que les quotidiens ne sont pas contraints de publier une réponse.

Un journal peut publier une rétractation complète et continuer de refuser de publier une réponse. Dans ce cas, le droit d’intenter des poursuites ne s’éteint pas et le tribunal tiendra certainement compte de la décision du journal de ne pas publier la réponse dans son évaluation des dommages subis par la partie plaignante. s’il tranche en faveur de celle-ci.

Le sénateur Fraser: Dans votre lecture de la Convention américaine, avez-vous trouvé des dispositions comparables qui pourraient donner lieu au même genre de conclusion dans un tel cas?

M. Bantey: Non.

Le sénateur Fraser: Voici ce que dit le paragraphe 14(3):

Afin de véritablement assurer la protection de l’honneur et de la réputation, tout éditeur et tout quotidien, ainsi que toute compagnie cinématographique et société de radio et de télévision, devra nommer un responsable qui ne bénéficiera d’aucune immunité ni d’aucun privilège.

Savez-vous donc ce que tout cela signifie?

M. Bantey: Cela signifie sans doute que l’organe de presse doit nommer un ombudsman chargé de traiter des plaintes, de façon privilégiée, de négocier par exemple les conditions de la réponse et les conditions dans lesquelles celle-ci pourra être modifiée par la rédaction. C’est ce que je comprends. Cette personne aurait pour mandat d’entendre les plaintes avant que l’affaire ne soit portée devant les tribunaux et cette personne de même que les entretiens auxquels elle participerait ferait l’objet de privilèges complets de même que d’une immunité absolue. Autrement dit, la personne en question n’aurait pas à témoigner à propos de ses échanges avec le plaignant. C’est ce que je comprends. Il existe une disposition semblable dans la loi française.

Senator Fraser: In your remarks you asked: How can we distinguish between statements of fact and statements of opinion? You said that sometimes it is not clear. Could you tell us what you meant by that?

Mr. Bantey: In any op-ed column, a number of statements of fact and statements of opinion will be intertwined. For example, there will be an underlying sub-stratum of facts, on which the writer will base his opinion. If the facts are wrong, that is one issue, but the opinions themselves, as long as they are related to the facts, should be given some sort of constitutional protection. In a free and democratic society, I think all opinions, short of those barred by the Criminal Code, no matter how offensive or vulgar, should be protected.

It is difficult to establish the distinction between a statement of opinion and a statement of fact. Sometimes it is obvious: “the sky is blue” is a statement of fact, while “this is the best wine I have ever tasted” or “President Nixon was the worst President of the United States” are statements of opinion. In that latter statement, there is an underlying fact: Nixon was the President of the United States. However, the statement that he was the worst president of the United States is an opinion. Both fact and opinion are intertwined and it is impossible to distinguish them. That is why I find it objectionable to have an automatic right to reply to opinions. However, how do we restrict the right of reply to statements of fact? How will we make that distinction? It is virtually impossible to do that.

Senator Fraser: Another example might be where facts are so selectively chosen as to end up conveying an opinion. To take the example of Mr. Nixon, the “jowly, reclusive, snarly man who had to flee from office so he would not be impeached,” or “the brilliant peacemaker who had a breathtaking command of statesmanship and vision of a new world order,” you could make either of those arguments on factual grounds. Do you see what I am saying? Sometimes facts are opinions.

Mr. Bantey: Sometimes the distinction is blurred and it is impossible to draw the line.

Senator Fraser: Article 13 on freedom of thought and expression provides that the exercise of that right shall not be subject to prior censorship. We have had some suggestions that some Canadian law would be affected by that, notably propaganda and obscenity provisions, as well as some of the publication bans and limitations on media access to certain judicial proceedings. Have you thought about that?

Mr. Bantey: The Supreme Court of Canada has already decided that the provisions in the Criminal Code dealing with hate crimes are constitutional and, even though they infringe on section 2(b) of the Charter, that infringement is justified in a free and democratic society. I can certainly live with that decision, because it prohibits vile opinions and behaviour.

Le sénateur Fraser: Dans votre exposé, vous vous êtes demandé comment faire la différence entre un exposé de fait et une déclaration d’opinion? Vous avez dit que, parfois, la différence entre les deux n’est pas très nette. Pourriez-vous nous expliquer un peu ce que vous entendez par là?

M. Bantey: Dans une chronique en regard de l’éditorial, les énoncés de fait et les déclarations d’opinion s’entrelacent. On peut penser à tous les faits sous-jacents sur lesquels le rédacteur de l’article aura fondé son opinion. Si les faits sont erronés, c’est une chose, mais si les opinions le sont, dans la mesure où elles s’appuient sur des faits, il faut leur accorder une forme de protection constitutionnelle. Dans une société libre et démocratique, j’estime que toutes les opinions, hormis celles qu’interdit spécifiquement le Code criminel, doivent être protégées même si elles sont très offensantes ou vulgaires.

Il est difficile d’établir la distinction entre l’expression d’une opinion et l’exposé d’un fait. Parfois, cette différence saute aux yeux: «le ciel est bleu» est un exposé des faits, tandis que «ce vin est le meilleur que j’aie goûté» ou «le président Nixon a été le pire président des États-Unis» sont des opinions. Dans ce dernier cas, il y a bien un fait sous-jacent: Nixon a été le président des États-Unis. Toutefois, le corps de phrase où l’on dit qu’il a été le pire président des États-Unis constitue une opinion. Les faits et les opinions s’entrelacent et il est impossible de les distinguer. Voilà pourquoi je m’objecte à l’idée d’un droit de réponse automatique à une opinion. De plus, comment restreindre le droit de réponse à des exposés de fait? Comment va-t-on faire la distinction? C’est quasiment impossible.

Le sénateur Fraser: Il pourrait aussi arriver que les faits soient choisis de façon tellement sélective qu’ils finissent par exprimer une opinion. Revenons sur l’exemple de M. Nixon. « Cet homme reclus et hargneux, aux joues flasques, qui a dû démissionner sans quoi il aurait été destitué» ou au contraire «ce pacifiste brillant qui était un politicien né entretenant une vision fantastique de ce que devait être le nouvel ordre mondial» sont deux affirmations qui pourraient reposer sur des faits. Vous voyez ce que je veux dire? Parfois, les faits sont des opinions.

M. Bantey: Parfois, la distinction n’est pas claire et il est impossible de faire la distinction entre les deux.

Le sénateur Fraser: L’article 13 sur la liberté de pensée et d’expression dispose que l’exercice de ce droit ne peut être sujet à une censure préalable. On nous a dit que certaines lois canadiennes pourraient être touchées par ce genre de disposition, notamment les dispositions en matière de propagande et d’obscénité, et qu’il pourrait en être de même pour l’interdiction de publier et les limitations d’accès imposées aux médias dans certains procès. Y avez-vous réfléchi?

M. Bantey: La Cour suprême du Canada a déjà tranché. Les dispositions du Code criminel relatives aux crimes haineux sont constitutionnelles, et même si elles enfreignent le paragraphe 2b) de la Charte, cela est justifié dans une société libre et démocratique. Je n’ai pas de problème avec cette décision parce qu’elle bannit les opinions et les comportements ignobles.

You mentioned publication bans. A number of publication bans in the Criminal Code are unconstitutional, especially since the decision of the Supreme Court of Canada in *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.* in 1994.

Why is there a publication ban at a preliminary inquiry? It is ostensibly to protect the accused's right to a fair trial; however, publicity at a preliminary inquiry in the United States, for example, has never been deemed to hinder the accused's right to a fair trial, because usually it will take place months before the trial.

There is a very easy alternative to an outright publication ban. When the case comes to trial, counsel can ask potential jury members if they have been influenced by any publicity or if they are familiar with the case. If a potential juror answers yes, then he or she can be excluded from the jury. There are alternatives to publication bans and that is what the Supreme Court of Canada encouraged in *Dagenais*. The court said that, before a court imposes a publication ban, it should ensure that there are no other alternatives available, because a publication ban is inherently a violation of freedom of speech.

Senator Fraser: Some publication bans are built into the law, for example, the publication of the names of young offenders who are before a youth court.

Mr. Bantey: Correct. The courts have so far decided that this, too, is a justified infringement of freedom of speech.

Senator Fraser: Under this, would we still be able to ban the publication of those names?

Senator Beaudoin: That would be a matter for interpretation.

Mr. Bantey: It suggests it shall not be subject to prior censorship. If that is the case, then under this legislation, the burden will be on the accused to prove that he is entitled to a publication ban, whereas now, it is the opposite. If an accused asks for a publication ban, it is automatically granted.

Senator Rossiter: Could we not reserve in the case of a juvenile?

Senator Fraser: We could suggest reservations with respect to Articles 13 and 14. However, that would raise the other difficulty with which we have wrestled. Do we want to go down the road adopting the sections of the convention that we like but not the ones that we do not like? Is that a precedent we want to encourage?

Senator Beaudoin: In the area of freedom of expression we are very generous, because we are a democracy. We have the right to be wrong, if I may say.

Vous avez parlé des ordonnances de non-publication. Plusieurs interdictions du genre énoncées dans le Code criminel sont inconstitutionnelles, surtout depuis l'arrêt *Dagenais c. Canadian Broadcasting Corp.* de la Cour suprême du Canada, en 1994.

Pourquoi impose-t-on une interdiction de publier à l'étape de l'enquête préliminaire? Officiellement, c'est pour garantir à l'accusé le droit à un procès juste et équitable, mais on n'a jamais estimé, aux États-Unis par exemple, que la publicité faite à cette étape porte atteinte au droit de l'accusé à subir un procès juste, parce qu'habituellement cette procédure intervient plusieurs mois avant le procès lui-même.

Il existe une solution de remplacement très facile à l'interdiction catégorique de publier. Quand les causes se retrouvent en procès, les avocats peuvent demander aux jurés éventuels s'ils ont été influencés par la publicité faite autour de l'affaire à juger. Dès qu'un candidat juré répond par l'affirmative, on l'exclut du jury. Ce sont là des solutions de remplacement à l'interdiction de publier que la Cour suprême du Canada a encouragé dans son arrêt *Dagenais*. Elle a dit qu'avant qu'un tribunal impose une ordonnance de non-publication, il doit s'assurer qu'il n'existe aucune autre solution applicable parce qu'une telle ordonnance constitue, en soi, une violation de la liberté de parole.

Le sénateur Fraser: Certaines ordonnances de non-publication sont prévues par la loi, comme dans le cas des noms des jeunes contrevenants qui comparaissent devant les tribunaux de la jeunesse.

M. Bantey: C'est vrai. Jusqu'ici, les tribunaux ont également décidé qu'il s'agissait-là d'une entrave justifiée à la liberté d'expression.

Le sénateur Fraser: En vertu de ces dispositions, pourrions-nous continuer d'interdire la publication des noms de jeunes contrevenants?

Le sénateur Beaudoin: Ce serait laissé à interprétation.

M. Bantey: Il ne faudrait pas qu'il y ait censure préalable. Dans le cas contraire, en vertu de cette loi, il reviendrait à l'accusé de prouver qu'il peut bénéficier d'un interdit de publication tandis qu'à l'heure actuelle, c'est l'inverse qui s'applique. Il suffit à l'accusé de demander une ordonnance de non-publication pour l'obtenir.

Le sénateur Rossiter: Ne pourrions-nous pas faire une réserve dans le cas des jeunes délinquants?

Le sénateur Fraser: Nous pourrions toujours émettre une réserve relativement aux articles 13 et 14. Toutefois, cela soulèverait une autre difficulté. Veut-on simplement adopter les articles de la convention qui nous conviennent et laisser les autres de côté? Est-ce là un précédent que nous voulons encourager?

Le sénateur Beaudoin: En matière de liberté d'expression, nous sommes très généreux, parce que nous vivons dans une démocratie. Nous avons le droit d'avoir tort, si je puis m'exprimer ainsi.

Senator Fraser: Long may be it thus.

Mr. Bantey: The notion of prior censorship is similar to the notion of prior restraint in the United States — that no government shall restrain freedom of speech without a hearing in the proper forum and without it being authorized by a judge. In other words, there should be no injunction or prior prohibition to publish.

Senator Fraser: The classic example of that, if memory serves, would be the case of the Pentagon papers and Daniel Ellsberg, where the government tried to ban publication of the papers before anyone knew what was in them.

Mr. Bantey: That is right, senator. The government's argument was that the publication of Pentagon papers would jeopardize national security. The Supreme Court came to the conclusion that it would not, and that any prior restraints would be unconstitutional.

Senator Fraser: Do you know of similar cases in Canada?

Mr. Bantey: There are many such cases in Canada. For example, in Quebec, we will often see citizens applying for a provisional injunction to ban the broadcast of a television show they know will be negative and will affect their reputation. They believe that the contents of the broadcast are false and erroneous, so they seek a publication ban, an order from a judge in chambers banning the prohibition for a limited period of time until a judge is seized of dealing with the case on its merits. Courts in Quebec have consistently refused to grant such injunctions because they constitute prior censorship. The courts have concluded that only in the most manifest of cases, when it is clear that the defendant would have no defence whatsoever, will an injunction be issued. There are very few cases where a defendant will have no defence whatsoever in a libel case.

Senator Fraser: You are not as concerned about Article 13. However, you believe Article 14 is counter to the Canadian Constitution, the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Bantey: That is my humble opinion, senator.

Senator Fraser: We asked you here to give your expert opinion, Mr. Bantey.

The Chairman: Following the comments of both Senator Beaudoin and Senator Fraser, would you recommend that we put in an interpretive declaration or reserve on Articles 13 and 14?

Mr. Bantey: I would certainly recommend it with respect to Article 14, Madam Chair.

Senator Beaudoin: You would recommend a reserve?

Mr. Bantey: Yes.

Le sénateur Fraser: À condition que ce soit le moins souvent possible.

M. Bantey: La notion de censure préalable est semblable à la notion de restriction préalable en vigueur aux États-Unis, notion selon laquelle aucun gouvernement ne doit entraver la liberté de parole sans en débattre d'abord dans une tribune appropriée et sans que cela ne soit autorisé par un juge. Autrement dit, on ne peut imposer d'injonction ni d'interdiction antérieures à la publication.

Le sénateur Fraser: Si je me rappelle bien, l'exemple classique est celui des dossiers du Pentagone et de Daniel Ellsberg où le gouvernement a essayé d'obtenir une ordonnance de non-publication avant que qui que ce soit sache ce que contenaient les documents en question.

M. Bantey: C'est exact, sénateur. Dans ce cas, le gouvernement estimait que la publication des documents du Pentagone risquait de porter atteinte à la sécurité nationale. La Cour suprême a conclu que tel ne serait pas le cas et que toute restriction a priori serait inconstitutionnelle.

Le sénateur Fraser: Êtes-vous au courant de cas semblables au Canada?

M. Bantey: Il y en a eu plusieurs. Au Québec, par exemple, les citoyens réclament souvent des injonctions provisoires interdisant la diffusion d'émissions de télévision qu'ils savent négatives et susceptibles de porter atteinte à leur réputation. Comme ils croient a priori que le contenu de l'émission sera erroné, ils réclament une ordonnance de non-publication auprès d'un juge en chambre pour interdire la diffusion pendant une période limitée, en attendant qu'un autre juge soit chargé d'examiner le fond du litige. Au Québec, les tribunaux ont régulièrement refusé d'accorder ce genre d'injonction parce qu'elles constituent une censure préalable. Les tribunaux ont conclu que ce n'est que dans les cas les plus manifestes, quand il est évident que la partie défenderesse n'aurait plus aucune défense, que l'injonction doit être accordée. Très rares sont les cas où une partie défenderesse n'aura pas de défense dans une cause en diffamation.

Le sénateur Fraser: Vous n'êtes pas aussi préoccupé par l'article 13. Toutefois, vous semblez croire que l'article 14 est contraire à la constitution canadienne, à la Charte canadienne des droits et libertés.

M. Bantey: C'est là mon humble opinion, sénateur.

Le sénateur Fraser: Nous vous avons fait venir ici pour nous donner votre opinion experte, maître Bantey.

La présidente: Après avoir entendu les remarques du sénateur Beaudoin et du sénateur Fraser, recommanderiez-vous que nous fassions précéder les articles 13 et 14 d'une déclaration interprétative ou que nous émettions une réserve à leur égard?

M. Bantey: C'est certainement ce que je recommanderais dans le cas de l'article 14, madame la présidente.

Le sénateur Beaudoin: Vous recommanderiez une réserve?

M. Bantey: Oui.

Senator Beaudoin: You are not ready to take a risk. I am quite ready to take that risk. It is freedom of expression.

Senator Fraser: We want to protect freedom of expression, senator.

Senator Beaudoin: No, I want to protect the freedom.

Senator Fraser: I agree. Therefore we must reserve on Article 14.

Senator Beaudoin: I would not accept any reservation. Our Supreme Court is rather liberal, indeed, generous in the field of freedom of expression.

Mr. Bantey: It is not as liberal as the U.S. Supreme Court. For example, a public figure in the United States can only sue if there is actual malice. That is not the case in Canada. In *New York Times v. Sullivan*, the U.S. Supreme Court said that, to foster vigorous debate in the political arena, a public official should not be allowed to sue unless he can demonstrate actual malice on the part of the news media.

Senator Beaudoin: Do you say that the U.S. Supreme Court is more generous than our Supreme Court in the field of freedom of expression?

Mr. Bantey: Absolutely, senator. They are light years ahead of us.

Senator Fraser: Surely the difficulty will be that, if we do not take a reservation on Article 14, we will be liable to judgments of the Inter-American Court of Human Rights. They may not hold anything like our views on the freedom of the press.

Senator Beaudoin: I am somewhat surprised by that. We had a long debate on hate propaganda. The Supreme Court is now more liberal. The new Chief Justice of Canada, Madam Justice Beverley McLachlin, is very generous. I am surprised to hear that our Supreme Court remains less generous than the present U.S. Supreme Court.

Mr. Bantey: There is no question of that in my mind. For example, an outrageous statement to the effect that a politician is a Fascist would benefit from absolute protection under the First Amendment and under the rulings of the Supreme Court of the United States. However, it would not be as clear in Canada if one were to call a politician a Fascist. That is clearly an opinion. There may be underlying facts.

An opinion such as that, no matter how outrageous, would be protected in the U.S. In Canada, it is not clear that it would be. The tradition is quite different.

Senator Beaudoin: I agree with that. The tradition is different.

Le sénateur Beaudoin: Vous ne voulez pas prendre de risque. Moi, je suis prêt à prendre ce risque. C'est la liberté d'expression.

Le sénateur Fraser: Nous voulons précisément protéger la liberté d'expression, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Je veux dire protéger la liberté tout court.

Le sénateur Fraser: Je suis d'accord. Nous devrions donc émettre une réserve au sujet de l'article 14.

Le sénateur Beaudoin: Moi, je n'accepte aucune réserve. La Cour suprême est plutôt libérale, pour ne pas dire généreuse dans le domaine de la liberté d'expression.

M. Bantey: Elle n'est pas aussi libérale que la Cour suprême des États-Unis. Tenez, un personnage public ne peut entamer de poursuite que s'il y a intention de nuire. Ce n'est pas le cas au Canada. Dans son arrêt *New York Times c. Sullivan*, la Cour suprême des États-Unis précise que, pour favoriser la vigueur du débat sur la scène politique, un titulaire de charge publique ne doit pas avoir le droit d'entamer des poursuites à moins de prouver qu'il avait intention de nuire de la part des organes de presse.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous en train de dire que la Cour suprême des États-Unis est plus généreuse que la nôtre dans le domaine de la liberté d'expression?

M. Bantey: Tout à fait, sénateur. Elle a des années lumières d'avance.

Le sénateur Fraser: Le problème ici, c'est que si nous n'émettons pas de réserve relativement à l'article 14, nous serons tenus de nous plier aux jugements rendus par la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui risque fort de ne pas partager notre point de vue sur la liberté de la presse.

Le sénateur Beaudoin: Cela me surprend. Nous avons eu un long débat sur la propagande haineuse. La Cour suprême est plus libérale qu'avant. L'actuelle juge en chef du Canada, la juge Beverley McLachlin, est très généreuse. Je suis surpris de vous entendre dire que notre Cour suprême est moins généreuse que la Cour suprême des États-Unis.

M. Bantey: Cela ne fait, quant à moi, aucun doute. Aux États-Unis, par exemple, une déclaration outrancière affirmant qu'un politicien est un fasciste bénéficierait d'une protection absolue en vertu du premier amendement et des différents arrêts rendus par la Cour suprême du pays. En revanche, au Canada il n'est pas certain que la personne qui accuserait un politicien de fasciste serait à l'abri. De toute évidence, il s'agit d'une opinion, mais il peut y avoir des faits sous-jacents.

Une opinion de ce genre, même si elle est très offensante, sera protégée aux États-Unis mais je ne suis pas certain que ce serait le cas au Canada. La tradition est très différente.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec cela. Les traditions sont différentes.

Mr. Bantey: The *New York Times v. Sullivan* ruling prevents a public figure from suing. The definition of “public figure” is very large. The burden is on the public official to demonstrate that there is actual malice on the part of the defendant.

Senator Rossiter: Intentional?

Mr. Bantey: They must prove intentional deed or reckless disregard for the truth. That is a heavy burden to satisfy in a court of law. Therefore, you rarely see public figures in the U.S. succeeding in libel suits.

The Chairman: You have certainly given our committee much room for thought on Article 14. Thank you very much Mr. Bantey for your presentation.

Mr. Bantey: Thank you.

The Chairman: We now welcome Professor Joanna Harrington from the Canadian Lawyers for International Human Rights, otherwise known as CLAIHR. CLAIHR asked to appear, and we gladly accepted its request. Please proceed with your presentation, professor.

Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario, on behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights: Thank you, senators, for your kind invitation and your acceptance of our desire to appear before you. I appear on behalf of an organization known as CLAIHR, Canadian Lawyers for International Human Rights, a non-profit, non-governmental association of lawyers, law students and other Canadians that has been around since 1992, and which is involved in promoting and protecting human rights. We often put our students through internships to raise awareness and education in international human rights and exposure to international human rights.

I believe my written submission on behalf of CLAIHR has been circulated. I will cover only the highlights and allow time for questions and further examination of the issues before you.

The Chairman: For the benefit of committee members, you have received the English version because the professor will be presenting in English. The presentation will be translated.

Ms. Harrington: I apologize for my monolingual skills.

CLAIHR welcomes the committee’s inquiry into the adherence to the American Convention on Human Rights. We as an organization of lawyers interested in international human rights are in favour of Canada’s adherence to the American Convention. In particular, we feel that this serves to strengthen the treaty system within the inter-American region and adds greater legitimacy to the role of the Inter-American Court of Human Rights.

M. Bantey: L’arrêt *New York Times c. Sullivan* empêche tout personnage public d’entreprendre des poursuites. La définition de «personnage public» est très large. Il appartient au titulaire d’une charge publique de démontrer qu’il a été la victime de l’intention de nuire de la partie défenderesse.

Le sénateur Rossiter: Ce doit être intentionnel?

M. Bantey: Il faut effectivement prouver un acte intentionnel ou négligeant commis sans égard pour la vérité. C’est là un fardeau très lourd à assumer devant une cour de justice, raison pour laquelle il arrive rarement que des personnages publics obtiennent gain de cause dans des poursuites en diffamation aux États-Unis.

La présidente: Eh bien, vous venez de donner beaucoup de matière à réflexion à notre comité au sujet de l’article 14. Merci beaucoup, maître Bantey, pour votre exposé.

M. Bantey: Merci.

La présidente: Nous allons maintenant accueillir la professeure Joanna Harrington de l’Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde, soit l’AJCRDPM. La professeure Harrington a demandé à comparaître et c’est avec plaisir que nous avons acquiescé à sa requête. Vous pouvez commencer votre exposé, professeur.

Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Université de Western Ontario, au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde: Merci, sénateurs, de votre aimable invitation et d’avoir bien voulu donné suite à notre désir de comparaître devant vous. Je vais témoigner au nom d’une organisation connue sous le sigle d’AJCRDPM, soit l’Association des juristes canadiens pour le respect des droits de la personne dans le monde. Il s’agit d’une association non gouvernementale et sans but lucratif qui réunit des juristes, des étudiants en droit et d’autres Canadiens. Elle existe depuis 1992 et travaille à la promotion et à la protection des droits de la personne. Nous plaçons souvent nos étudiants en stage dans des cabinets pour sensibiliser et éduquer ceux avec qui ils travaillent aux questions de droits de la personne ici et dans le monde.

Je crois comprendre qu’on vous a remis le mémoire au nom de l’AJCRDPM. Je n’en ferai qu’un survol pour réserver du temps à vos questions et examiner davantage ces aspects avec vous.

La présidente: Je tiens à signaler aux membres du comité qu’ils ont reçu la version anglaise du document, parce que l’exposé se fera en anglais, mais le mémoire sera traduit par la suite.

Mme Harrington: Veuillez excuser mon unilinguisme.

L’AJCRDPM se réjouit que le comité ait entrepris d’étudier l’adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l’homme. Notre organisation de juristes, qui s’intéresse à tout ce qui touche aux droits de la personne dans le monde, est favorable à l’adhésion du Canada à la Convention américaine. Nous estimons que, ce faisant, nous renforcerions le système de traité dans la région inter-Amérique de même que la légitimité du rôle de la Cour interaméricaine des droits de l’homme.

We do, however, have some concerns with respect to the convention. We see these as challenges that can be overcome. We mention them now because we believe that they need to be addressed at this time as you consider adherence, rather than after the fact.

In my presentation, I go through the inter-American system and highlight the fact that it is a system based on two documents, the American Declaration on Rights and Duties of Man of 1948 and the American Convention on Human Rights of 1969. I also highlight how the system is built on two institutions, so it has two overlapping instruments and two overlapping institutions, the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

I will not go into further detail, as I know that previous witnesses have gone through the system in-depth. I will say, though, that CLAIHR would highlight the fact that, in our view, it is crucial to make it clear that Canada is already part of this system. We are already part of the inter-American human rights regime through our membership in the Organization of American States. Through the American Declaration on the Rights and Duties of Man, Canadians or individuals in Canada can bring petitions to the Inter-American Commission on Human Rights. That is currently taking place. Adherence to the American Convention on Human Rights, in our view, adds coherence or completes the system. It will allow complaints to go forward to the court and it will involve the court within the inter-American system, to which Canada is a party.

With respect to specific issues on Canada's accession to the American Convention on Human Rights, I would point to the fact that those countries within the Organization of American States that are not parties are predominantly the English-speaking countries of the inter-American region, or the western hemisphere, that is, obviously, the United States and Canada, as well as the English-speaking former colonies of what we call the Commonwealth Caribbean. CLAIHR does take the view that, were Canada to become a party to the American Convention on Human Rights, it would be showing some leadership among the English-speaking member states of the region known as the western hemisphere within the Organization of American States, the regional agency responsible for this region.

On page 3 of my submission, at paragraph 14, I make this point with respect to who is and who is not a party to the American Convention on Human Rights, and I note the English-speaking countries that are not a party to it. I also note that Trinidad and Tobago has withdrawn its ratification of the American Convention, and that is of some concern.

Our submission is broken down into Parts A and B. Part A is a summary of the reasons why we think we should be a part of the system. Part B illustrates some of our concerns.

Nous entretenons cependant certaines préoccupations relativement à cette convention. Il y a des problèmes à régler. Nous vous en parlons maintenant, parce que nous estimons que vous devez vous y attaquer tout de suite si vous envisagez effectivement d'adhérer à cette convention, plutôt que de le faire après coup.

Dans mon document, je présente le régime interaméricain des droits de l'homme et rappelle qu'il repose sur deux documents fondateurs: la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948 et la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969. J'indique aussi que ce régime est mis en oeuvre grâce à deux institutions de surveillance: la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en sorte qu'il existe deux instruments qui se recoupent et deux institutions qui se recoupent aussi.

Je ne vous commenterai pas cela dans le détail car les témoins précédents vous ont beaucoup parlé de ce régime. Cependant, nous tenons à rappeler que le Canada fait déjà partie de ce régime. Nous faisons partie du régime interaméricain de protection des droits de l'homme parce que nous sommes membres de l'Organisation des États américains. Les Canadiens et autres résidents du Canada peuvent, en invoquant la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, intervenir auprès de la Commission américaine des droits de l'homme. Cela se fait déjà. Quant à nous, l'adhésion à la Convention américaine relative aux droits de l'homme viendrait compléter le régime en permettant que toutes les plaintes puissent éventuellement aboutir devant la Cour du régime interaméricain auquel le Canada est partie.

Pour ce qui est des questions plus particulières de l'accession du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, je tiens à signaler que ce sont essentiellement les pays de langue anglaise, membres de l'OEA, situés dans la région inter-Amérique autrement appelée hémisphère occidental — soit les États-Unis et le Canada de même que les anciennes colonies de langue anglaise que l'on connaît sous le nom d'Antilles du Commonwealth — qui n'ont pas encore adhéré à la Convention. Selon notre association, si le Canada ratifiait la Convention américaine relative aux droits de l'homme, il ferait preuve d'un certain leadership parmi les États membres anglophones de la région qu'on appelle donc hémisphère occidental de l'Organisation des États américains, organisme responsable de la région.

En bas de la page 3 de mon mémoire, au paragraphe 14, je donne la liste des pays qui ont ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme et je rappelle que ceux qui n'en sont encore ni signataires ni adhérents sont des pays à prédominance anglophone. Je fais également remarquer que Trinidad-et-Tobago a retiré sa ratification, ce qui a lieu de nous préoccuper.

Notre mémoire est subdivisé en deux parties, la partie A qui résume les raisons pour lesquels nous devrions adhérer à ce régime, selon nous, et la partie B qui présente certaines de nos préoccupations.

In summary, we see adhering as part of Canada's good human rights reputation. For us, it is an omission that should be corrected. Canada has been a member of the Organization of American States for over a decade and, yet, we are only partly a member of the inter-American human rights system. It is a matter of coherence and being a full participant in the Organization of American States.

We also see it as important to the inter-American human rights regime as a whole. As we have seen in the European regional human rights system, Europe-wide ratification of the leading treaty and support for that court has solidified what is probably the best international human rights court in the world, the European Court of Human Rights. This Europe-wide ratification adds legitimacy and strength to the system. We argue that the same thing needs to be done for the inter-American region, which of course borrowed from the European system. In fact, it modeled itself on the European system. There is a potential for the system, and we believe that, if Canada were a full party, that potential would expand.

It is clearly CLAIHR's view that it is not good enough just to adhere. You cannot just sign something and treat it as an empty promise. It is important to implement the treaty both regionally and domestically. There is no point signing international treaties if they have no force or effect or are of no value at home.

That leads to concerns that this committee has addressed previously with respect to certain rights. I know this committee has already heard testimony about concerns regarding the right to life in the American convention and whether a reservation or interpretive declaration is required. CLAIHR does make the point at paragraph 26 of our submission that the actual wording of Article 4 on the right to life may not be of concern, as others have said. However, at paragraph 27, we do say that we do think, for the purposes of clarity, this issue should be addressed.

I know the committee has considered whether it should be a declaration or reservation. In my view, international law looks at substance over form, so whether you call it a declaration or a reservation, you must look at what you are in fact doing. If you are purporting to modify or amend the terms of a treaty, purporting to make it a condition or opt out, it will be seen as a reservation. At the end of the day, while human rights lawyers do not like to see reservations to human rights treaties, we favour clarity on this issue and would be in favour of a reservation.

On the last two pages of my presentation, I talk about the necessity of implementing.

Je résumerai la première partie en vous disant que l'adhésion du Canada à cette convention contribuerait à sa réputation au chapitre des droits de la personne. Il s'agit, quant à nous, d'une omission qu'il convient de rectifier. Le Canada est membre de l'Organisation des États américains depuis plusieurs dizaines d'années, mais nous ne sommes membres du système interaméricain en matière de protection des droits de l'homme que de façon partielle. Notre adhésion à cette convention ferait de nous des joueurs à part entière au sein de l'OEA.

Nous estimons que notre adhésion serait importante pour le régime interaméricain des droits de la personne. Comme nous l'avons vu dans le cas du système européen de droits de l'homme, la ratification de cet important traité par tous les pays européens et l'appui qu'ils ont apporté à la mise sur pied d'une cour à cette occasion ont consolidé ce qui est sans doute maintenant le meilleur tribunal international des droits de la personne au monde, la Cour européenne des droits de l'homme. La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par tous les pays européens a légitimé et renforcé le système. Nous soutenons qu'il faut faire la même chose dans la région inter-Amérique dont le régime s'inspire bien sûr du système européen, pour ne pas dire qu'il est essentiellement calqué sur celui-ci. Il existe un potentiel pour le système et nous estimons que si le Canada était membre à part entière, nous pourrions étendre le potentiel en question.

Notre association croit qu'il ne suffit pas simplement d'adhérer à la Convention. On ne peut se contenter de signer un traité comme s'il s'agissait d'une promesse vide de sens. Ce qui est important, c'est de mettre le traité en oeuvre à la fois dans la région et dans le pays. Il ne sert à rien de ratifier des traités internationaux si on ne leur donne pas effet et s'ils n'ont aucune valeur dans le pays.

Cela nous amène à parler de préoccupations relatives à certains droits, auxquels le comité s'est déjà intéressé. Je sais que vous avez entendu des témoignages au sujet du droit à la vie mentionné dans la Convention américaine et à la nécessité d'adopter éventuellement une déclaration interprétative ou de formuler des réserves. Au paragraphe 26 de notre mémoire, nous soulignons que l'actuel libellé de l'article 4 en matière de droit à la vie ne doit pas nous préoccuper, comme d'autres vous l'ont indiqué. Cependant, au paragraphe 27, nous affirmons que par soucis de clarté, il convient de régler cette question.

Je sais que le comité s'est demandé s'il ne devait pas adopter une déclaration interprétative ou émettre une réserve. Selon moi, en droit international, la substance domine la forme si bien que, peu importe qu'il s'agisse d'une déclaration ou d'une réserve, il faut être clair dans ses intentions. Si vous prétendez modifier les termes du traité, si vous voulez que l'adhésion à l'article soit conditionnelle, vous devrez alors émettre une réserve. Au bout du compte, même si les juristes spécialisés en droit de la personne n'aiment pas voir des réserves dans les traités sur les droits de l'homme, ils préfèrent que les choses soient bien claires et donc qu'il y ait éventuellement des réserves.

Dans les deux dernières pages de mon exposé, je parle de la nécessité de mettre cette convention en oeuvre.

Lastly, I will raise an issue that has not been addressed in committee before, and that is some of the practical concerns about litigating in the inter-American system. It is quite difficult. There are resource implications. The system clearly does not have the same resources as the European Court of Human Rights. As a result, access to case law can be problematic. For example, there is no subject-matter, topic-based index. It is difficult to find current jurisprudence of the inter-American system. Older subject indexes that were prepared by NGOs, by professors and law students together, are available on the Internet, but no consistent, current index has been prepared by the actual organization.

Some decisions are still available only in Spanish. I know Professor Shelton told you that she had trouble finding some of the documents in French. I have had the opposite trouble and have found cases that are only in Spanish. Just two weeks ago, I was in the Caribbean working on a case that required that I have access to a leading international court case on the mandatory death penalty that was decided several months ago by the Inter-American Court of Human Rights. As of two weeks ago, the president's decision was still only available in Spanish.

The official languages of the OAS are Spanish, French, Portuguese and English and that creates a practical difficulty in the system which will, in time, be overcome. It is a part-time system, and that has led to frustrating delays for litigants. Delay is a general criticism of international human rights bodies.

CLAIHR would point out that Canada is already part of this system. Individuals in Canada already litigate under the inter-American system; we are just not fully a part of the system. It is also important to note that there are other treaties within the inter-American system to which we are not a party. There is a certain lack of coherence in Canada's membership within the OAS. For example, there is a protocol, an additional treaty, the American Convention on Economic and Social Rights which would mirror our current obligations under the UN treaty called the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. That is not strictly within the terms of this committee's consideration but, nevertheless, it is related.

I will also point to two other treaties as examples of contributions that this regime is making. One is the first international treaty on discrimination against persons with disabilities. The other is the inter-American treaty specifically on violence against women.

Je vais, pour terminer, aborder un sujet dont il n'a jamais été question devant le comité, je veux parler de certaines préoccupations d'ordre pratique en matière de règlement des litiges dans le cadre du système interaméricain. Les choses ne se passent pas très bien pour l'instant à cause d'un manque de ressources. Le système ne dispose décidément pas des mêmes ressources que la Cour européenne des droits de l'homme. Ce faisant, il est parfois difficile d'avoir accès à la jurisprudence. Par exemple, il n'existe pas d'index par sujet. Il est difficile de mettre la main sur la jurisprudence actuelle applicable au système interaméricain. Des ONG, des enseignants et des étudiants en droit avaient collaboré à la préparation des anciens index par sujet, index qui sont accessibles sur Internet, mais ils n'ont pas été uniformisés. L'organisation actuelle est en train d'en préparer une nouvelle version.

Certaines décisions ne demeurent accessibles qu'en espagnol. Je sais que le professeur Shelton vous a dit qu'il était difficile de mettre la main sur certains documents en français. Personnellement, j'ai eu une expérience différente, parce que je suis rendu compte qu'il n'existe qu'une documentation en espagnol pour certains cas. Il y a tout juste deux semaines, j'étais dans les Caraïbes en train de travailler sur une cause pour laquelle je devais mettre la main sur une jurisprudence internationale importante relative à la peine de mort obligatoire. Il s'agissait d'une décision rendue il y a plusieurs mois par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Eh bien, il y a encore deux semaines, la décision du président n'était disponible qu'en espagnol.

Les langues officielles de l'OAS sont l'espagnol, le français, le portugais et l'anglais, ce qui crée une difficulté d'ordre pratique qui sera surmontée dans le temps. Le Secrétariat fonctionne à temps partiel, ce qui donne lieu à des retards frustrants pour les parties à une poursuite. Les retards sont critiqués par tous les organismes qui s'occupent de droits internationaux de la personne.

Mon association tient à rappeler que le Canada fait déjà partie de ce système. Les résidents du Canada peuvent déjà porter plainte dans le cadre du système interaméricain, nous n'y avons simplement pas adhéré pleinement. Il convient, par ailleurs, de souligner qu'il y a d'autres traités au sein du système interaméricain, auxquels nous n'avons pas adhéré. Le Canada fait preuve d'une relative inconstance dans sa participation à l'OEA. Par exemple, il existe un protocole, un traité additionnel, la Convention américaine relative aux droits économiques, sociaux et culturels, qui pourrait refléter nos obligations actuelles en vertu d'un traité de l'ONU baptisé Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela ne relève pas vraiment de la compétence de ce comité, mais c'est un dossier connexe.

Je veux également souligner l'existence de deux traités comme exemples de contribution à ce régime. Il y a d'abord le traité international relatif à la discrimination faite aux personnes atteintes d'une incapacité. L'autre est le traité interaméricain relatif à la violence faite aux femmes.

For the reasons I have mentioned — credibility, consistency and coherence — it is CLAIHR's view that Canada should adhere to the American Convention on Human Rights. However, we recommend that Canada put in a reservation or interpretive declaration with respect to the right to life in Article 4. We recommend that Canada make suggestions and recommendations with respect to implementation. We would urge, for example, the training of lawyers and judges in the inter-American system, and that we use the scrutiny of this committee as a platform for publicizing the inter-American system in Canada.

Last, we have pointed to the need for resources to improve some of the practical aspects of being a part of the inter-American system.

Those are my submissions in brief. CLAIHR's real concern is coherence and fully being a part of a human rights system that is applicable to this region, and of which we have been member since 1990.

Senator Beaudoin: On page 8 of your presentation are four recommendations. We studied the first one a few months ago. I understand that, regarding Article 4(1), our reservation is based on the decisions of the Supreme Court on abortion.

Ms. Harrington: That is correct.

Senator Beaudoin: We have already stated that we would have a reservation, although some states do not have reservations in this. I understand the problem.

What about the debate that we had previously with the other expert witness? Do you agree or disagree?

Ms. Harrington: With all due respect, I disagree. We must start with an examination of the text of Article 14, the right of reply. It is crucial to point out that the right of reply was described as a mandatory right. Article 14(1) states that the state is so required "under such conditions as the law may establish." It is not as absolute as the previous speaker had mentioned. The provision in the treaty refers to anyone injured by inaccurate or offensive statements having a right to reply, but it goes on further to say, "under such conditions as the law may establish." That is referring to domestic law.

I would also highlight the point made by Professor Shelton that injury by inaccurate or offensive statements would be decided by an objective test, rather than a subjective test. It is not the person thinking he or she is offended that automatically triggers the right. The argument is that all of these rights are typically interpreted in an objective way, rather than in a subjective way.

Pour les raisons que j'ai énoncées — cohérence et constance — mon association juge que le Canada devrait adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Nous recommandons, toutefois, que notre pays émette des réserves ou inclue une déclaration interprétative relativement au droit à la vie énoncé à l'article 4. Nous recommandons que le Canada fasse des suggestions ou des recommandations relativement à la mise en oeuvre de cette convention. Nous exhortons le gouvernement, par exemple, à assurer la formation des avocats et des juges pour ce qui est de l'utilisation du système interaméricain et à s'appuyer sur le travail de votre comité pour faire connaître le système interaméricain au Canada.

Enfin, nous soulignons la nécessité de consacrer des ressources à l'amélioration des aspects pratiques associés à l'adhésion au système interaméricain.

Je viens de vous résumer ma présentation. Ce que mon association recherche par-dessus tout, c'est que nous soyons constants dans notre position et que nous adhérons pleinement à un système de droit de la personne applicable à la région qui est représentée par l'OEA, organisation à laquelle nous appartenons depuis 1990.

Le sénateur Beaudoin: À la page 8 de votre exposé, on trouve quatre recommandations. Nous avons étudié la première il y a quelques mois. Je crois savoir, en ce qui concerne le paragraphe 4(1), que notre réserve est fondée sur les décisions de la Cour suprême en matière d'avortement.

Mme Harrington: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons déjà dit que nous émettrions une réserve, bien que certains États n'en aient pas à ce sujet. Je comprends le problème.

Que pensez-vous du débat que nous venons d'avoir avec le témoin expert qui vous a précédé? Vous êtes d'accord ou pas?

Mme Harrington: Je me permets de signaler mon désaccord. Il faut commencer par un examen de l'article 14, qui est le droit de réponse. Il faut bien souligner que ce droit de réponse est décrit comme un droit obligatoire. Au paragraphe 14(1), il est dit que l'État est tenu d'appliquer ce droit «dans les conditions éventuellement définies par ses propres lois.» Ce n'est donc pas aussi absolu que ce qu'a déclaré le témoin précédent. Il est bien question de donner un droit de réponse à la personne qui se sent offensée par une déclaration impropre ou offensante, mais cela va plus loin à cause de la précision «dans les conditions éventuellement définies par ses propres lois». Il est ici question des lois nationales.

Je tiens aussi à rappeler ce qu'a dit le professeur Shelton, à savoir que seul un critère objectif et non un critère subjectif peut permettre de déterminer ce qu'il faut entendre par déclaration impropre ou offensante. Il ne suffit pas que la personne concernée pense avoir été offensée pour que le droit de réponse lui soit automatiquement consenti. Tous ces droits sont normalement interprétés de façon objective et non subjective.

Last, in international human rights generally, these conventions show the notion of balance, of proportionality. We see that in the common law as well. One should not use a sledgehammer to crack a nut. We apply the same balance to human rights conventions, whether the European Convention on Human Rights or the American convention. One does not have an absolute right to free speech; it must be balanced against the rights of others. That would be the spirit in which these provisions would be interpreted.

Senator Beaudoin: You seem to say that we should modernize our implementation of the treaties system. In 1937 the Privy Council said that, to change the law in Canada after a treaty, we have to legislate. However, we do not do that, or at least not very often. You agree that we should modernize our system, do you not?

Ms. Harrington: Yes. Here I speak on my own behalf since I have not consulted with every member of CLAIHR. There have been debates in the literature about a need to reconsider the *Labour Conventions* case. In another comparable federation, Australia, the high court said that, if the federal government has the competence to enter into a treaty, then the competence to implement the treaty must surely follow. There is some sense to that.

However, on the occasions when the Supreme Court of Canada has reconsidered the Privy Council's view, the court has not taken up that view. We are still stuck with a division in implementation.

Senator Beaudoin: Australia did change their system. They gave ratification to the central authority, the federal authority. In my opinion, Canada should not do that. Ratification is not good enough for us because we have two systems of law. There are still obligations to legislate to give effect to the treaties. We have to recognize the division of powers. In Australia, everything is common law. In Canada, not everything is common law. Ratification is good but not enough. There should be implementation according to the division of powers.

Ms. Harrington: Yes. I would not want my comments to mean that I am disrespectful of the division of powers in Canada. It is a difficult issue in Canada as to how we implement treaties. It is clearly a problem. As your own report rightly said, we do not want to have promises to keep. We do not want to have promises on the international record that are not being implemented domestically. To best achieve that, it is important to recognize that international human rights law gives you freedom in how to implement domestically. We can do it through administration, programs, legislation or the Charter. It need not be constitutional or statutory. It can be achieved through other means. There are

Enfin, dans le domaine des droits internationaux de la personne, les conventions du genre sont sujettes à la notion d'équilibre ou de proportionnalité. C'est la même chose en common law. Pas question d'écraser une noix à l'aide d'un marteau pilon. On applique le même genre d'équilibre aux conventions sur les droits de la personne, que ce soit dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans la Convention américaine. Personne ne dispose du droit absolu à la liberté d'expression; ce droit doit être mis dans la balance avec les autres droits. C'est dans cet esprit qu'il faut interpréter les dispositions en question.

Le sénateur Beaudoin: Vous semblez dire que nous devrions moderniser nos instruments de mise en oeuvre de traités. En 1937, le Conseil privé a déclaré que, pour modifier le droit canadien après la signature d'un traité, nous devons légiférer. Ce n'est cependant pas ce que nous faisons, du moins nous ne l'avons pas fait souvent. Vous convenez que nous devrions moderniser notre système, n'est-ce pas?

Mme Harrington: Oui. Je m'exprime ici en mon nom, parce que je n'ai pas consulté tous les membres de mon association. Nous avons eu des débats par écrit quant à la nécessité de revenir sur les Conventions du travail. Dans une fédération comparable à la nôtre, l'Australie, le plus haut tribunal du pays a déclaré que si le gouvernement fédéral est compétent pour signer un traité, il l'est forcément pour le mettre en oeuvre. Nous sommes un peu dans la même situation.

Toutefois, la Cour suprême du Canada n'a pas toujours avalisé le point de vue du Conseil privé. Il y a toujours une question de division des pouvoirs sur le plan de la mise en oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: L'Australie a changé son système. La ratification est assurée par le pouvoir central, c'est-à-dire le gouvernement fédéral. Personnellement, je ne pense pas que le Canada puisse faire la même chose. Comme nous avons deux systèmes de droit, nous ne pouvons pas tout régler à l'étape de la ratification. Il faut encore légiférer par la suite pour mettre les traités en oeuvre. Nous devons penser à la division du pouvoir. En Australie, c'est la common law qui est utilisée sur l'ensemble du territoire. Au Canada, tout le monde n'applique pas la common law. La ratification est une bonne étape, mais ce n'est pas suffisant. Il faut ensuite passer à celle de la mise en oeuvre à cause de la division des pouvoirs.

Mme Harrington: Effectivement. Ne pensez surtout pas, d'après ce que je vous dis, que je ne respecte pas cette notion de division des pouvoirs au Canada. Il est très difficile au Canada de savoir comment nous devons nous y prendre pour mettre des traités en oeuvre. C'est un vrai problème. Comme vous l'avez si bien déclaré dans votre rapport, nous ne voulons pas nous engager à tenir des promesses. Nous ne voulons pas prendre d'engagements à l'échelle internationale que nous ne serions pas en mesure de respecter à l'échelle nationale. Le mieux, pour y arriver, consiste d'abord à reconnaître que les lois en matière de droits internationaux de la personne vous donnent la possibilité

means of cooperation between the provinces and the federal government as to how to implement these responsibilities.

From an international law point of view, yes, the buck stops with Canada as Canada, rather than with the individual constituent units of the state.

The Chairman: I understand that you have another colleague from CLAIHR with you. Would you care to introduce him to us?

Ms. Harrington: With me is Mr. Alan McChesney, a member of the board of directors of CLAIHR. I had hoped he would sit beside me to prompt me.

The Chairman: Please do so, sir.

Senator Fraser: With regard to Article 14, Ms. Harrington, I would come back to the question raised by the previous witness: Who is to determine what constitutes an offensive idea? How can you possibly set out a law? How can you possibly have laws that establish conditions under which ideas may be considered offensive? To me, that is an offensive idea, if I ever heard one, but that is what this would have us do.

Ms. Harrington: It is the nature of such a document as an international human rights document or a domestic bill of rights to have generally phrased provisions that clearly can lead to concerns about their interpretation. However, when we look at how they are interpreted in concrete cases, at least when we look at other bills of rights and other international human rights treaties, then the concern subsides.

Senator Fraser: Are there any examples of laws anywhere that make it an offence to publish an offensive idea?

Ms. Harrington: I am thinking along the line of obscenities and pornography, but I can see what you are getting at.

Senator Fraser: That comes under Article 13. We are now dealing with Article 14, which is there for a reason, and that is because Article 13 was not considered sufficient.

Ms. Harrington: I can only say that I would have to look into the issue further.

Senator Fraser: Forgive me if I sound pent up. You will gather that this is something I do care about, but I also take seriously the points you are making.

Ms. Harrington: I am not appearing as a free speech expert.

Senator Fraser: If you have any further thoughts on that issue, I would be grateful to hear them.

de mettre les traités en oeuvre chez vous comme vous l'entendez. Il est possible de le faire par la voie administrative, par le truchement de programmes, ou par la voie législative ou encore par l'application de la Charte. Il n'est pas nécessaire de prendre des mesures constitutionnelles ou statutaires. Il y a d'autres façons d'y parvenir. On peut toujours rechercher une coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral sur la façon de mettre ces responsabilités en oeuvre.

Du point de vue du droit international, il est vrai que tout s'arrête au niveau du Canada, pris en tant que pays souverain, plutôt qu'au niveau des unités qui constituent la nation.

La présidente: On me dit que vous êtes accompagnée de quelqu'un d'autre de l'Association. Pourriez-vous nous présenter cette personne?

Mme Harrington: Je suis accompagnée de Me Alan McChesney, membre du conseil d'administration de l'AJCRDPM. J'aurai aimé qu'il soit à mes côtés pour me souffler ce que j'avais à dire.

La présidente: Avancez-vous, monsieur.

Le sénateur Fraser: Madame Harrington, j'aimerais revenir à la question qu'a soulevée le témoin précédent au sujet de l'article 14: qui va déterminer ce qui constitue l'idée offensante? Comment peut-on énoncer cela dans une loi? Peut-on imaginer des lois établissant des conditions en vertu desquelles on pourrait considérer que certaines idées sont offensantes? Personnellement, j'estime que ce serait cela l'idée offensante, mais c'est ce à quoi ce texte nous contraindrait.

Mme Harrington: Par leur nature même, les documents relatifs aux droits internationaux de la personne et les déclarations nationales des droits renferment des dispositions qui peuvent poser problème quant à leur interprétation. Il demeure, quand on se penche sur la façon dont ces dispositions sont interprétées dans des cas concrets, qu'il n'y a plus vraiment lieu de s'inquiéter, du moins comme on a pu le constater avec d'autres déclarations et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Le sénateur Fraser: Existe-t-il des exemples de loi où la publication d'une idée offensante constitue une infraction?

Mme Harrington: Je pense par exemple à l'obscénité et à la pornographie, mais je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur Fraser: Cela relève de l'article 13. Nous parlons à présent de l'article 14 qui se trouve là pour une bonne raison; c'est parce que quelqu'un a jugé que les dispositions de l'article 13 n'étaient pas suffisantes.

Mme Harrington: Je vais devoir me pencher plus à fond sur cette question.

Le sénateur Fraser: Excusez-moi de paraître excédée, mais vous comprendrez que c'est une question qui me préoccupe beaucoup et que je prends aussi très au sérieux ce que vous dites.

Mme Harrington: Je ne compare pas devant vous en qualité de spécialiste de la liberté d'expression.

Le sénateur Fraser: Si vous voulez nous faire part d'autres réflexions à ce sujet, je serai très heureuse de les entendre.

Ms. Harrington: I would point out again that it states, "...under such conditions as the law may establish." Presumably, it is under such conditions as Canada, once it becomes a party, may establish.

Senator Poy: Do I take it that the main problem CLAIHR has relates to Article 4(1)? Obviously you do not have a problem with Articles 13 or 14. Would Article 4(1) be your major obstacle?

Ms. Harrington: In terms of substantive rights in the convention, yes. Our overall concern is that we do not just ratify into thin air, but that we ratify and actually implement, so we have made recommendations with respect to the need for publicization and education. Our theme is: If you are going to do it, then do it right.

Senator Poy: You also mention there should be clarification, instead of just reservation. If you want a reservation regarding Article 4(1), you also want clarification of what the reservation means. Is that what you were saying?

Ms. Harrington: I know that people have testified before the committee about an interpretive declaration. In fact, I know that one witness testified about something called a "conditional interpretive declaration." At the end of the day, international law looks at substance, not form. It does not matter what you call it; what matters is what you do with it. In that sense, I am arguing for clarification of the intent. If your intent is to reserve on Article 4, should it be interpreted so as to create a difficulty with Canadian abortion law, then CLAIHR's position is that you should be clear that that is what you are doing. It does not help to confuse things.

Senator Poy: Do I understand we do not have a law on abortion?

Ms. Harrington: That is correct.

Senator Poy: What do we do, in that case? We do not have a law.

Ms. Harrington: We have given you a suggestion as it relates to what happened in Mexico, where they put down what they called a declaration. My point is that it does not matter what you call it, but when you are making a statement at the time of adherence you should make clear your intention behind the statement. When I say "you," I am referring to the Government of Canada.

Senator Poy: In light of the fact that we do not have a law and there were problems in even having a law passed on abortion, will we not be creating bigger problems by having clarification in this case?

Ms. Harrington: I do not think so. The history of challenges to *Roe v. Wade* by lawyers taking the Baby Boy case to the inter-American commission is well known. Members of the

Mme Harrington: Permettez-moi de vous rappeler que la convention précise «...dans les conditions éventuellement définies pas ses propres lois». On peut imaginer qu'une fois que le Canada aura ratifié cette convention, les conditions seront celles qu'il définira.

Le sénateur Poy: Dois-je retenir que c'est surtout le paragraphe 4(1) qui chagrine votre association? À l'évidence, vous n'avez rien à redire au sujet des articles 13 et 14. Mais est-ce que le principal problème pour vous, c'est le paragraphe 4(1)?

Mme Harrington: Oui, pour ce qui est des droits fondamentaux prévus à la convention. Ce que nous voulons par-dessus tout, c'est que le Canada ne ratifie pas simplement cette convention pour la forme, mais qu'il la mette en oeuvre, ce qui nous a amenés à formuler des recommandations relativement à la nécessité de faire connaître la convention et d'informer et d'éduquer la population. Ce que nous disons, c'est que tant qu'à faire quelque chose, autant le faire bien.

Le sénateur Poy: Vous avez dit aussi qu'il faudrait apporter des précisions plutôt que de simplement émettre des réserves. Si l'on veut émettre une réserve au sujet du paragraphe 4(1), il faudra également préciser ce qu'il faut entendre par réserve. C'est ce que vous voulez dire par là?

Mme Harrington: Je sais que des témoins vous ont parlé d'une déclaration interprétative. Il y en a même un qui vous a entretenu d'une «déclaration interprétative conditionnelle». Au bout du compte, le droit international s'intéresse à la substance et non à la forme. Peu importe le nom vous allez lui donner, ce qui compte ici, c'est ce que vous allez en faire. C'est pour cela que je soutiens qu'il faut préciser son intention. Si vous avez l'intention d'émettre une réserve au sujet de l'article 4, devra-t-on comprendre qu'elle a pour objet de compliquer l'application de la Loi canadienne en matière d'avortement? C'est ce que veut dire notre association: vous devrez être clairs à propos de ce que vous entendez faire. Il ne sert à rien de semer la confusion.

Le sénateur Poy: Je crois savoir que nous n'avons pas de loi en matière d'avortement.

Mme Harrington: Tout à fait.

Le sénateur Poy: Alors, que fait-on dans ce cas, puisque nous n'avons pas de loi?

Mme Harrington: Nous vous avons fait part de ce qui se passe au Mexique qui a adopté ce que ce pays a nommé déclaration. Ce que je veux dire, c'est que peu importe le nom que vous donnerez à l'énoncé que vous formulerez au moment où vous adhérerez à la convention, ce qu'il faut avant tout c'est préciser votre intention. Quand je dis «vous», je parle bien sûr du gouvernement du Canada.

Le sénateur Poy: Comme nous n'avons pas de loi en matière d'avortement et que nous avons eu même beaucoup de difficulté à essayer d'en faire adopter une, nous n'allons pas occasionner beaucoup de problème en tirant les choses au clair dans ce cas.

Mme Harrington: Je ne suis pas d'accord. Il y a une cause bien connue, celle de la contestation de l'arrêt *Roe c. Wade* par des avocats qui ont porté la cause Baby Boy devant la Commission

committee have heard about this. It is clear where the commission was going with respect to that. We are merely putting down, which is why we could argue it is a declaration, a statement to preserve what we understand the position to be following the *Baby Boy* case. What I was trying to get at is that it does not matter what you call it; you want to be clear as to your intention. International law is not tricked by statements of declaration versus reservation.

Senator Poy: I agree with you that there is no point in doing anything unless there is substance behind it, and that there is money behind it to ensure it works.

Senator Beaudoin: That is a most interesting question. It is true that the Supreme Court set aside the provisions in the Criminal Code related to abortion. However, that does not mean — although it is very unlikely — that one day a government will not decide to legislate in that field. It is up to Parliament to legislate criminal law. Of course, since the decisions of the Supreme Court in the field of abortion, neither the Conservatives nor the Liberals have said they will intervene. They will leave it as it is.

However, many other countries do laws relating to abortion. We studied Article 4(1) in depth several months ago. We concluded that, if we adhere to this convention, we would probably be under a certain obligation to have some reservation on this. That is not the end of the world. Why not?

As far as Article 4 and the question of the right to life is concerned, I think we have probably heard enough.

On the other subject we are hearing about tonight, we do have a reservation. Speaking for myself, I would take a certain risk because I am confident that our Supreme Court will deal with this problem. What is your conclusion? Would you suggest a reservation?

Ms. Harrington: Are you asking about the right to reply?

Senator Beaudoin: Yes.

Ms. Harrington: No. I would not. It has to be recognized that Canada has a different legal-cultural approach to freedom of expression. We are not the same as the United States, and nor are certain other countries. There was mention of the Sullivan principle, but that is not the position followed in *Reynolds* by the House of Lords in the U.K., nor followed by the Privy Council in *Lange*, a New Zealand case. There are different legal approaches. Canada does not necessarily have the same approach as the United States with respect to freedom of expression. My own feeling is that Canada is more akin to the European Convention on Human Rights approach, which makes sense, since the Charter borrows from the European convention the idea of where you have a right, and then you have a reasonable limitation that is justified in a free and democratic society. That is found throughout the thrust of the European system and the international system as it is throughout our Charter.

interaméricaine. Il en a été question à votre comité. On voit bien où la Commission voulait en venir à ce sujet. Nous recommandons l'adoption d'une déclaration destinée à préserver ce que nous comprenons du jugement *Baby Boy*. Tout ce que je veux dire, c'est que peu importe le nom que vous donnerez à cette déclaration, il faudra qu'elle précise vos intentions. Le droit international n'est pas truqué par des déclarations ou des réserves.

Le sénateur Poy: Je reconnais qu'il ne sert à rien de faire quoi que ce soit, s'il n'y a pas de substance dans le texte et s'il n'y a pas d'argent pour faire en sorte que les choses fonctionnent.

Le sénateur Beaudoin: Voilà une question très intéressante. Il est vrai que la Cour suprême a cassé des dispositions du Code criminel relatives à l'avortement. Cela ne revient pas à dire — même si c'est peu probable — qu'un jour le gouvernement ne décidera pas de légiférer dans ce domaine. C'est au Parlement qu'il appartient de légiférer en matière de droit pénal. Certes, depuis les décisions rendues par la Cour suprême dans le domaine de l'avortement, ni les Conservateurs ni les Libéraux n'ont voulu changer quoi que ce soit. Ils vont laisser les choses en l'état.

Cependant, bien d'autres pays se sont dotés de lois en matière d'avortement. Nous avons étudié le paragraphe 4(1) en détail il y a quelques mois. Nous avons conclu que, si nous adhérons à cette convention, nous serions sans doute obligés d'émettre certaines réserves à ce sujet. Après tout, ce n'est pas la fin du monde. Pourquoi pas après tout?

Je pense que nous avons recueilli assez d'opinions à propos de l'article 4 et de la question du droit à la vie.

Nous avons une réserve à propos de l'autre thème du débat de ce soir. Personnellement, je serais prêt à prendre un risque parce que je suis certain que notre Cour suprême sera appelée à trancher. Qu'en pensez-vous? Estimez-vous que nous devrions émettre une réserve?

Mme Harrington: Vous parlez du droit de réponse?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme Harrington: Non. Je ne le crois pas. Il faut se dire que le Canada applique une approche juridico-culturelle différente en matière de liberté d'expression. Nous ne ressemblons pas aux États-Unis ni à d'autres pays. Il a été question du principe Sullivan, mais ce n'est pas la position suivie par la Chambre des Lords dans l'arrêt *Reynolds*, ni celle du Conseil privé dans le cas *Lange* de la Nouvelle-Zélande. Il existe des approches légales différentes. Le Canada n'applique pas forcément la même que les États-Unis en matière de liberté d'expression. Personnellement, je crois que le Canada est beaucoup plus près de l'approche européenne en matière de convention sur les droits de l'homme, ce qui est logique, puisque notre Charte a emprunté à la convention européenne l'idée que, dans une société libre et démocratique, il est justifié de soumettre tout droit à des limites raisonnables. C'est ce que l'on retrouve un peu partout dans le système européen et dans le système international, de même que dans la Charte.

I am not as fearful as the previous speaker with respect to the implications for the freedom of expression and the right to reply in the American Convention on Human Rights, which borrows from the European system.

Senator Beaudoin: This would not stop you from suggesting an adherence to the convention.

Ms. Harrington: That is correct.

The Chairman: Ms. Harrington and Mr. Bantey, thank you for your presentations this evening.

The committee adjourned.

Je n'entretiens pas autant de craintes que l'intervenant précédant quant aux répercussions possibles de la Convention américaine relative aux droits de l'homme sur la liberté d'expression et le droit de réponse, cette convention s'inspirant du modèle européen.

Le sénateur Beaudoin: Mais cela ne vous empêche pas de recommander que nous adhérons à la convention.

Mme Harrington: C'est exact.

La présidente: Maître Harrington et maître Bantey, merci pour vos exposés de ce soir.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, March 31, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:30 p.m. to study Canada's possible adherence to the American Convention on Human Rights; and to consider the report of Professor Nicole LaViolette on the principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded.

Senator Shirley Maheu (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Professor McEvoy, I would ask you to begin, please.

Professor John McEvoy, Faculty of Law, University of New Brunswick: Honourable senators. I trust you have our written submission in hand.

My presentation will address four points. There is a table of contents available that may help in identifying the order in which we will be presenting.

In the article that we wrote some time ago, we addressed three areas of concern as to why Canada might not wish to accede to the American Convention on Human Rights, ACHR. Those concerns regarded freedom of expression and the right of reply under the convention, rights in relation to property, and the right to life, particularly in relation to abortion. I shall be addressing those three issues. I shall also be making a suggestion to the committee reflective of the present position of the Irish Human Rights Commission.

First, I shall speak to the right of reply. I would ask you to turn to page 6, point 3.3.1, of our written submission, if you wish.

One of the unique features of the ACHR is the right of reply under article 14, which must be read in conjunction with the article regarding freedom of expression. The right of reply exists to protect the human dignity of an individual, to protect their honour and personal reputation. One may think of this in terms of defamation.

OTTAWA, le lundi 31 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier l'adhésion éventuelle du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme et pour examiner le rapport de Mme Nicole Laviolette sur les principaux instruments internationaux de promotion des droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré.

Le sénateur Shirley Maheu (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Monsieur McEvoy, veuillez commencer, je vous prie.

M. John McEvoy, professeur, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Honorables sénateurs. Je suppose que vous avez en main notre mémoire.

J'ai l'intention d'aborder quatre points. Vous avez une table des matières qui peut vous aider à suivre le déroulement de cet exposé.

Dans l'article que nous avons écrit il y a quelque temps, nous avons parlé de trois domaines de préoccupation qui expliquent probablement la réticence du Canada à adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH). Ces préoccupations portent sur la liberté d'expression et le droit de réponse en vertu de la Convention, les droits relatifs à la propriété privée et le droit à la vie, notamment en ce qui concerne l'avortement. Je vais aborder ces trois questions. Je présenterai également au comité une suggestion qui reflète la position actuelle de la Commission irlandaise des droits de la personne.

Je vais d'abord parler du droit de réponse. Je vous invite à passer à la page 6, point 3.3.1, de notre mémoire, si vous le souhaitez.

Le droit de correction ou de réponse prévu à l'article 14 constitue l'une des caractéristiques distinctives de la CADH. Le droit de réponse, qui doit être interprété en fonction de l'article sur la liberté d'expression, a pour objet de protéger la dignité humaine, l'honneur et la réputation personnelle d'une personne. On pourrait l'envisager comme un droit de se défendre contre la diffamation.

We have indicated that there is not probably a real issue in Canadian accession to the convention solely on the basis of the right of reply — the reason being two Supreme Court of Canada cases. I forgot to mention these in the brief, but will mention them now.

The *Slaight Communications* decision was in the labour law area. In that case, an employer was ordered by an arbitrator to write a letter of reference on behalf of a dismissed employee. The Supreme Court held that, of course, that violates freedom of expression, but it is a limit on that freedom demonstrably justified in a free and democratic society.

Also of note is the case on tobacco advertising, *RJR-MacDonald*, in which the Supreme Court held that unattributed warnings in relation to health on cigarette packages violated section 2(b) of the Charter and was not justified under the section 1 analysis.

However, the attributed warnings are acceptable. Here you have a right of reply in the media. Of course, that right of reply will identify the particular individual. It will be identified as an exercise of the right of reply, just as we see corrections in newspapers and other media regularly.

The right of reply is not inconsistent with freedom of expression under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, particularly in its justification under section 1. We bring that to your attention.

At page 7 of the brief, we refer to article 21, which is the right to property. We identified this as a concern in relation to socialist governments in Canada, and perhaps, elsewhere in the hemisphere, that may be very concerned about the right to property. If you look at the details of article 21, which is before you in that particular paragraph, you will see that it is a right to the enjoyment of property and compensation when that property is taken in the interests of the collectivity or the state.

When you look at the details, there does not appear to be an inconsistency with the basic law of Canada in relation to expropriation of property. Therefore, we do not have a concern with that. We understand the political decision in relation to recognition of a right to property. However, in terms of consistency of Canadian law, we are not overly concerned about that.

I would ask you to turn to page 12, please. The protection of the right to life is an ongoing concern. Article 4.1 of the ACHR expresses the right to life, in general, from the moment of conception. That phrasing is very important. There is a view among some members of the legal community, and women's groups, in particular, that this will require the protection of the fetus from the moment of conception, which means of course the prohibition of abortion. Is that a realistic interpretation?

Nous avons indiqué que cette disposition n'est probablement pas un vrai problème pouvant, seul, justifier de ne pas adhérer à la Convention. Cela est dû à deux décisions rendues par la Cour suprême, que j'ai oublié de mentionner dans le mémoire, mais dont je donnerai un bref aperçu maintenant.

La décision *Slaight Communications* se situe dans le domaine du droit du travail. Dans cette affaire, un arbitre avait ordonné à un employeur de donner une lettre de référence à un employé renvoyé. Bien sûr, la Cour suprême a soutenu que c'était là une violation de la liberté d'expression, mais elle a ajouté que c'était une limite de cette liberté dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il y a également lieu de mentionner l'affaire de la publicité du tabac, qui a fait l'objet de la décision *RJR-MacDonald*, dans laquelle la Cour suprême a statué que les mises en garde non attribuées relatives à santé devant figurer sur les paquets de cigarettes violaient l'alinéa 2b) de la Charte et n'étaient pas justifiées par l'analyse fondée sur l'article premier.

Toutefois, les mises en garde non attribuées sont acceptables. Dans ce cas, nous avons un droit de réponse dans les médias. Bien sûr, l'exercice de ce droit de réponse identifie la personne en cause, comme dans le cas des corrections régulièrement publiées dans les journaux et d'autres médias.

Le droit de réponse n'est pas incompatible avec la liberté d'expression prévue par la *Charte canadienne des droits et libertés*, particulièrement dans sa justification en vertu de l'article premier. Nous attirons votre attention sur ce point.

À la page 7 du mémoire, nous mentionnons également l'article 21 de la Convention sur le droit à la propriété privée. Nous avons retenu cette disposition comme source de préoccupation par rapport à des gouvernements socialistes au Canada, et peut-être ailleurs dans l'hémisphère, qui pourraient s'inquiéter du droit à la propriété. Si vous examinez les détails de l'article, que vous pouvez voir dans ce paragraphe particulier, vous verrez qu'il s'agit du droit à la jouissance de ses biens et du droit à une indemnité lorsque les biens sont expropriés dans l'intérêt de la collectivité ou de l'État.

Si vous on examine les détails, on constate qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec les lois fondamentales du Canada relatives à l'expropriation. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cette disposition. Nous comprenons la décision politique à prendre pour reconnaître le droit à la propriété, mais cela ne nous inquiète pas particulièrement pour ce qui est de la compatibilité avec la loi canadienne.

Je passe maintenant à la page 12. La protection du droit à la vie demeure un sujet de préoccupation. Selon l'article 4.1 de la CADH, le droit à la vie «doit être protégé par la loi et, en général à partir de la conception». Le libellé de l'article est très important. Pour certains membres de la communauté juridique et pour les groupes féminins, en particulier, ce droit impose la protection du foetus dès sa conception, ce qui revient évidemment à une interdiction de l'avortement. Cette interprétation est-elle réaliste?

In our article, we raised that issue, and then in a footnote we referred to the so-called *Baby Boy* case. In this particular element of our presentation, at 3.3.6, I have included not only the provision from article 4.1, but also an extensive excerpt from the decision in the *Baby Boy* case.

The *Baby Boy* case was presented by a group of individuals from the United States that opposed abortion. The baby boy had been aborted, an aborted fetus. Right to life individuals claimed that the death of this life in being was a violation of the right to life under the American Declaration. In interpreting the American Declaration, the Inter-American Commission on Human Rights looked at the travaux préparatoires and the interpretation of article 4.1 of the American Convention on Human Rights.

On page 14 of the document before you, you will find in the preliminary paragraphs the commission referring to the negotiations that led to the adoption by the drafting committee of the ACHR.

The argument had been made that, “in general, from the moment of conception” was a prohibition on abortion. This was the argument that was presented on behalf of *Baby Boy* by those who brought the complaint. The commission in these paragraphs discusses in detail the placing in of the phrase “in general, from the moment of conception,” and the arguments to take it away.

I turn your attention to the bottom of page 14, paragraph 30 in the excerpt. I will read that portion. Having given the detail of the history, the commission says:

In the light of this history, it is clear that the petitioners’ interpretation of the definition given by the American Convention on the right of life is incorrect.

Again, their position, their argument, was that abortion was proscribed, that “from the moment of conception” meant exactly that. The commission looked to the history of the phrase “in general,” with the recognition that abortion was permitted in member states at this critical time.

I shall continue the quote:

The addition of the phrase “in general, from the moment of conception” does not mean that the drafters of the Convention intended to modify the concept of the right to life that prevailed in Bogota, when they approved the American Declaration. The legal implications of the clause “in general, from the moment of conception” are substantially different from the shorter clause “from the moment of conception”...

They are simply stressing the qualifier “in general.” The *Baby Boy* case determined that the United States was not in violation of the American declaration.

I have reproduced this to show the discussions that would leave those who have doubts with some level of comfort that abortion will not be proscribed simply by Canada adhering or acceding to

Nous avons évoqué la question dans notre article et avons mentionné, dans une note en bas de page, l’affaire dite *Baby Boy*. Vous trouverez dans notre mémoire, à l’article 3.3.6, non seulement le texte de l’article 4.1, mais aussi un important extrait de la décision rendue dans l’affaire *Baby Boy*.

L’affaire *Baby Boy* était le résultat d’une plainte présentée par un groupe des États-Unis qui s’opposait à l’avortement. *Baby Boy* était en fait un foetus avorté. Des partisans du mouvement pro-vie ont soutenu que la mort de ce bébé à naître violait le droit à la vie garanti par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l’homme. En interprétant cette déclaration, la Commission interaméricaine des droits de l’homme a examiné les travaux préparatoires et l’article 4.1 de la Convention américaine relative aux droits de l’homme.

Vous constaterez, à la page 14 du document que vous avez en main, que la Commission a mentionné les négociations qui ont abouti à l’adoption de la CADH.

On avait soutenu à ce moment que l’expression «en général à partir de la conception» constituait une interdiction de l’avortement. C’est l’argument qui a été présenté dans l’affaire *Baby Boy* par les auteurs de la plainte. Dans sa décision, la Commission a examiné en détail le rôle que jouait l’expression dans l’article 4.1 et les arguments qui militaient contre le point de vue des plaignants.

J’attire votre attention sur l’article 30, au bas de la page 14, dont je vais lire une partie. Ayant présenté l’historique de l’affaire, la Commission a dit:

À la lumière de cet historique, il est clair que l’interprétation par les plaignants de la définition du droit à la vie contenue dans la Convention américaine n’est pas fondée.

Encore une fois, l’argument des plaignants était que l’avortement était interdit «à partir de la conception». La Commission a examiné l’historique de la locution «en général» en tenant compte du fait que l’avortement était permis dans les États membres à ce moment critique.

Je poursuis ma citation:

L’incise «en général à partir de la conception» ne signifie pas que les rédacteurs de la Convention avaient l’intention de modifier le concept du droit à la vie qui prévalait à Bogotá lors de l’approbation de la Déclaration américaine. Les incidences juridiques de l’expression «en général à partir de la conception» sont très sensiblement différentes de l’expression plus courte «dès le moment de la conception».

La Commission a donc insisté sur le sens de la locution «en général». L’affaire *Baby Boy* a établi que les États-Unis n’avaient pas violé la Déclaration américaine.

J’ai cité cette décision pour essayer de rassurer ceux qui auraient des doutes et de les persuader que l’avortement ne serait pas interdit pour la simple raison que le Canada signerait ou

the American Convention on Human Rights. We would not be in violation, by our present abortion law.

The final point I want to address is at page 24, an alternative. In the appendices, I have reproduced the key provisions from the Human Rights Commission Act, 2000, as enacted by the Dáil in Ireland. In essence, the parliament of Ireland conferred upon the human rights commission the authority and jurisdiction to investigate complaints by any Irish citizen of a violation of any human right under any convention to which Ireland is a state party.

If you have concerns about acceding to the American Convention on Human Rights, this is a way, perhaps, to move forward and to provide a level of comfort. That is why it is presented as an alternative, that you could recommend an amendment to the Human Rights Code to provide that the Human Rights Commission could investigate complaints that federal Canada is in violation, not the provinces, of a human rights instrument and you could include the then-not-acceded-to American convention. That would provide, domestically, a comfort level through the interpretation of that instrument by our own procedures and processes. Eventually, perhaps, Canadians would agree to accede to the American Convention on Human Rights. That comfort level may well be a missing factor. We present that solely as an alternative.

The main thrust, as you will see, is that we are in favour of accession to the American convention.

Professor Don Fleming, Faculty of Law, University of New Brunswick: Our study is a cursory one, but I think that it has made us substantially certain that none of the rights contained in the American Convention on Human Rights pose any threat to Canada. The wording contained in them, as Professor McEvoy has mentioned in terms of right of reply, right of property and right to protection of life, certainly allow sufficient leeway that Canadian law, as it presently stands, would not be in violation. Our short study establishes for the other contentious rights that that is also the case. I will not bother reviewing those rights, unless you have specific questions on them.

I should like to point out that unique to the ACHR is the federal state clause. Normally, when Canada wants to ratify a human rights convention, it seeks to obtain the concurrence of all provinces. It has not always done so, but it has done so most frequently. The federal state clause eliminates the need for the federal government to do that. It merely means that the convention will apply to the areas of Canada where the federal government has jurisdiction or where any province that decides to obligate itself to those rights would have application as well.

adhérerait à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Nos présentes lois sur l'avortement ne seraient pas contraires aux dispositions de la Convention.

Le dernier point que je veux aborder se trouve la page 24. Il s'agit d'une solution de rechange. Dans les annexes, j'ai reproduit les principales dispositions de la Human Rights Commission Act, 2000, de l'Irlande. Par cette loi, le Parlement irlandais a conféré à la Commission des droits de la personne le pouvoir d'enquêter sur les plaintes des citoyens irlandais contre toute violation des droits de la personne prévue dans n'importe quelle convention dont l'Irlande est signataire.

Si vous avez des craintes au sujet de l'adhésion à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, c'est peut-être là un moyen d'aller de l'avant tout en prenant certaines précautions. Voilà pourquoi cette proposition est présentée sous forme de solution de rechange. Vous pourriez peut-être recommander une modification de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui permettrait à la Commission des droits de la personne d'enquêter sur les plaintes selon lesquelles les autorités fédérales — et non les provinces — auraient violé les dispositions d'un instrument international de promotion des droits de la personne. Vous pourriez alors inclure la Convention américaine à laquelle le Canada n'a pas encore adhéré. Sur le plan intérieur, on pourrait ainsi avoir l'assurance que l'interprétation de cet instrument serait faite selon nos propres procédures. Les Canadiens acceptent peut-être alors d'adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Cette assurance manquait peut-être. Toutefois, nous ne présentons cette proposition que comme solution de rechange.

Comme vous le verrez, nous préférons en fait l'adhésion à la Convention américaine.

M. Don Fleming, professeur, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Notre étude a été assez superficielle, mais je crois qu'elle nous a permis d'acquiescer une certitude raisonnable qu'aucun des droits prévus par la Convention américaine relative aux droits de l'homme ne constitue une menace pour le Canada. Comme l'a mentionné M. McEvoy au sujet du droit de réponse, du droit à la propriété privée et du droit à la vie, le libellé de la Convention comporte suffisamment de latitude pour ne pas risquer d'être contraire aux dispositions actuelles de la loi canadienne. Quoique brève, notre étude établit aussi qu'il en est de même pour les autres droits controversés. Je ne prendrai pas la peine de les passer en revue, à moins que vous n'ayez des questions précises à poser à leur sujet.

Je voudrais noter que la «clause fédérale» représente une autre caractéristique très particulière de la CADH. Ordinairement, lorsque le Canada souhaite ratifier une convention sur les droits de la personne, il cherche à obtenir l'agrément de toutes les provinces. Il ne l'a pas toujours fait, mais c'est ainsi qu'il a procédé le plus souvent. La clause fédérale élimine cette exigence pour le gouvernement fédéral. Elle signifie simplement que la convention s'applique dans les secteurs qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, ainsi que dans toute province qui accepte de souscrire aux dispositions de la Convention.

When you look at the ratification of this convention, you will see that it is unique from other conventions on human rights that Canada has ratified because of the federal state clause.

Others were concerned that a large number of cases in the inter-American system deal with the massive, flagrant violations that military and authoritarian regimes have committed and that the Canadian input would not be valuable to it. Again, our study shows that, when the Charter first came into being and when the American declaration first came into being, that certainly was the case. The Inter-American Commission on Human Rights was primarily concerned with massive and flagrant violations of rights such as massive killings, disappearances, et cetera, of military and authoritarian regimes. That is no longer the case. There has been a move towards democracy in many of the states of Latin America and in the Caribbean. The statistics of cases now show that the normal concerns of western democracies apply. We believe that now is the time, more than ever, to ratify this convention because the Canadian experience can be used as a valuable learning tool by the new democracies that are still struggling for stability.

There is also an opportunity under the Organization of American States' American Convention on Human Rights to declare that we accept the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. Again, our examination of the jurisprudence of the court indicates that we should indeed declare that we recognize the jurisdiction of that court. Canadian law complies sufficiently with the inter-American human rights obligations that we have already undertaken and that we would undertake if we were to accede to the convention. It would be foolish for us not to accede to the jurisdiction of the court. We have done so to the Human Rights Committee under the optional protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights. We should do so here.

We also suggest that, concerning the statistics of interstate complaints, we declare the right of interstate complaint. That merely means that another state that has made a similar declaration can complain about an alleged Canadian violation of human rights. A similar provision exists with the International Covenant on Civil and Political Rights. I do not believe that Canada has made a declaration under that body, but I think that under a regional convention it would be more useful for Canada to do so.

Therefore, our conclusions and recommendations are that the substantive rights of the convention would not interfere or would not substantially harm Canadian interests because our laws are in compliance. We can do so without reservations or declarations. We should ratify not only the convention but also declare the jurisdiction of the court, and we should declare the interstate petition.

Si vous examinez celle-ci, vous constaterez qu'elle se distingue des autres conventions sur les droits de la personne ratifiées par le Canada justement à cause de la clause fédérale.

D'autres s'inquiétaient également du fait que beaucoup des cas traités dans le cadre du système interaméricain portent sur des violations massives et flagrantes commises par des régimes militaires et dictatoriaux, et que la contribution du Canada serait insignifiante. Encore une fois, notre étude révèle qu'au moment de l'entrée en vigueur de la Déclaration américaine, c'était effectivement le cas. La Commission interaméricaine des droits de l'homme s'occupait principalement de violations massives et flagrantes, comme des massacres, des disparitions, et cetera. reprochés à des régimes militaires et autocratiques. Ce n'est plus le cas maintenant. Beaucoup des États latino-américains et des Antilles se sont orientés vers la démocratie. Les statistiques relatives aux affaires traitées montrent aujourd'hui que ces affaires portent principalement sur des préoccupations normales des démocraties occidentales. Nous croyons donc que, plus que jamais, le moment est indiqué pour ratifier cette Convention car l'expérience canadienne peut constituer un moyen précieux d'apprentissage pour les nouvelles démocraties encore instables.

Nous avons également l'occasion, aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de l'Organisation des États américains, de déclarer que nous acceptons la juridiction de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Une fois de plus, notre examen de la jurisprudence de la cour nous montre qu'il n'y a pas de risque à reconnaître cette juridiction. Les lois canadiennes sont suffisamment conformes aux obligations interaméricaines relatives aux droits de l'homme auxquelles nous avons déjà souscrit ou souscrirons lors de notre adhésion à la Convention. Il serait insensé de notre part de ne pas reconnaître la juridiction de la cour. Nous l'avons déjà fait dans le cas du Comité des droits de l'homme aux termes du protocole optionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Nous devrions le faire encore dans ce cas.

Compte tenu des statistiques concernant les plaintes entre États, nous recommandons aussi que le Canada reconnaisse le droit de déposer de telles plaintes. Cela signifie tout simplement qu'un autre État ayant fait la même déclaration peut se plaindre d'une violation alléguée des droits de la personne commise par le Canada. Une disposition semblable figure dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Je ne crois pas que le Canada ait fait une déclaration dans le cadre du Pacte, mais j'estime qu'il serait utile qu'il le fasse dans le cadre d'une convention régionale.

Par conséquent, nous avons abouti à la conclusion que les droits importants prévus dans la Convention ne causeraient aucun préjudice sérieux aux intérêts canadiens parce que nos lois sont conformes. Nous pouvons adhérer à la Convention sans réserves ni déclarations. Nous devrions non seulement ratifier la Convention, mais reconnaître aussi la juridiction de la cour et accepter les plaintes entre États.

We have prepared a fairly extensive comment on reservations and declarations because someone with whom we were speaking on the committee asked for a difference between reservations and declarations. I shall leave that for questions from senators.

The Chairman: Thank you, professor. I was a little surprised to learn how much you had reversed your opinion of 1998. Although I was not a member of the committee at that time, I have notes here that indicate your concern that Canada was not present when the convention was drafted. We played a founding role with the development of the United Nations' human rights instruments. We contributed a great deal to the development of the rights and the process. We had no direct influence on this one. What brought about the change in your comments from your 1998 position?

Mr. Fleming: If I may answer that, I do not really think it is a change of position. We were in favour of ratification of the American convention when we wrote the article. We were approaching the situation from a different perspective.

On your comment about lack of input, I would make two observations. The first is that we have gone halfway to committing ourselves to the OAS human rights body. By ratifying the Charter of the Organization of American States, becoming a member of the organization, we are obligated to the American Declaration of the Rights and Duties of Man. There have been two cases before the commission dealing with Canada. As you look at the statistics, there have been 17 complaints against Canada. Some are still outstanding; some have been closed off.

By ratifying the Charter of the Organization of American States, we took a half step in terms of the human rights system. We should take that other half step. The distinction between the rights set out in the American declaration and the rights set out in the American Convention on Human Rights is not so dramatic that we cannot accept it.

The second point I would make is that we did not have an input into the drafting of the American Convention on Human Rights because Canada, for foreign policy reasons, was not a member of the Organization of American States at the time. However, the convention does refer to the Universal Declaration of Human Rights. It is patterned on the European Convention on Human Rights, and it is very closely akin to the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The statement we make in the introduction to the background of this paper is that the ACHR is substantially similar to those with which Canada is already a party. In that sense, we have had an indirect connection with the development of this convention.

Nous avons présenté d'importantes observations sur les réserves et déclarations parce qu'un membre du comité avec qui nous avons un entretien nous a demandé la différence entre une réserve et une déclaration. Je laisserai ce point pour la période des questions.

La présidente: Merci, monsieur Fleming. J'ai été un peu surprise de constater à quel point vous avez changé d'avis depuis 1998. Même si je n'étais pas membre du comité à ce moment, j'ai lu des notes faisant état de vos préoccupations parce que le Canada n'était pas présent lors de la rédaction de la Convention. Nous avons joué un rôle de premier plan dans la rédaction des instruments de promotion des droits de l'homme des Nations Unies. Nous avons considérablement contribué à la définition des droits et de la procédure. Toutefois, nous n'avons pas eu d'influence directe dans ce cas. Qu'est-ce qui vous a amené à changer d'avis depuis 1998?

M. Fleming: Permettez-moi de vous dire que ce n'est pas vraiment un changement de position. Lorsque nous avons écrit l'article, nous étions en faveur de la ratification de la Convention américaine. Nous abordions simplement la situation sous un angle différent.

Pour ce qui est de la contribution du Canada, j'ai deux observations à formuler. La première, c'est que nous sommes déjà à mi-chemin d'un engagement envers la Commission des droits de l'homme de l'OEA. En ratifiant la Charte de l'Organisation des États américains, c'est-à-dire en adhérant à l'organisation, nous avons souscrit à la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. La Commission a été saisie de deux affaires portant sur le Canada. Si vous regardez les statistiques, vous verrez que 17 plaintes ont été déposées contre le Canada. Certaines d'entre elles sont encore à l'étude. Dans d'autres cas, le dossier a été classé.

En ratifiant la Charte de l'Organisation des États américains, nous avons déjà adopté à moitié son système des droits de la personne. Nous devrions maintenant adopter l'autre moitié. La différence entre les droits énoncés dans la Déclaration américaine et ceux de la Convention américaine relative aux droits de l'homme n'est pas assez importante pour justifier le refus d'adhérer à la Convention.

Ma seconde observation est que nous n'avons pas contribué à la rédaction de la Convention américaine relative aux droits de l'homme parce que le Canada, pour des raisons de politique étrangère, n'était pas membre de l'OEA à ce moment. Toutefois, la Convention mentionne la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle est conçue selon le modèle de la Convention européenne des droits de l'homme et est très proche du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Nous soulignons, dans l'introduction de notre mémoire, que la Convention est en pratique assez semblable aux instruments internationaux auxquels le Canada a déjà souscrit. Dans ce sens, nous avons contribué indirectement à l'élaboration de cette Convention.

Senator Beaudoin: I am in favour of Canada accession to this organization. Personally, I do not have a problem with the convention.

However, I cannot see how we do not need a reservation for article 4, because the Supreme Court of Canada has stated very clearly that the fetus is part of the mother until it is born. When it is born, it is a human being. I remember this constitutional problem when we studied Bill C-43 in the Senate. It is the decision of the Supreme Court; and, of course, the decision of the Supreme Court in constitutional law is part of the Constitution of Canada.

I think we should say “yes” to this interesting convention, but with respect to article 4 it is my opinion that we will need a reservation. How can you reconcile these two opposite theses, that the fetus is a human being and the decision of the Supreme Court?

You may agree or disagree with the decision of the Supreme Court, but it is there. If we say “yes” to the convention, I think that we need a reservation. If you can convince me that we do not need a reservation, I would accept it; but I would like to know how you will come to that conclusion legally.

Mr. McEvoy: Professor Fleming will address the issue of the reservation. I will address the issue of *Morgentaler*.

Senator Beaudoin: *Morgentaler* is clear-cut.

Mr. McEvoy: It is clear-cut. The focus was on the psychological security of the woman as well as her physical security under section 7 of the Charter. The focus was not on the viability of the fetus or the state’s interest in the fetus. It was the security of the person.

In the *Tremblay v. Daigle* decision, which you also alluded to, it was very clear that the father and the fetus do not have rights in relation to the mother’s personal decision under section 7 to terminate her pregnancy. If that is the law of Canada — which it is, as you and the Supreme Court have indicated, so we all agree with that — what is the violation then? What is the inconsistency with article 4.1? That is the question.

It is for this reason that I very clearly gave the lengthier excerpt from the *Baby Boy* case in which the commission, in addressing the issue, rejected the argument that was raised, that is, that the State of Massachusetts was in violation of the American declaration in the protection of the right to life, that the right to life meant also what it meant in the convention, “from the moment of conception.” That argument was rejected by the commission. That argument focused not on the words “in general,” but simply on the phrase “from the moment of conception.”

The commission said, look at the travaux préparatoires, look at the negotiations, look at the votes, and came to the conclusion that I read in paragraph 30 of the document from the *Baby Boy* case, in which the court rejects the argument presented on behalf of baby boy, recognizing that abortion is, and was then, a medical

Le sénateur Beaudoin: Je suis favorable à l’adhésion du Canada à la Convention. Personnellement, je n’y vois pas d’inconvénients.

Toutefois, il serait indispensable, à mon avis, d’avoir une réserve au sujet de l’article 4 puisque la Cour suprême du Canada a très clairement déclaré que le foetus fait partie de la mère jusqu’à sa naissance. Il devient un être humain lorsqu’il naît. Ce problème constitutionnel s’était posé pendant notre étude du projet de loi C-43. C’est la décision de la Cour suprême, décision qui fait bien entendu partie de notre droit constitutionnel et donc de la Constitution du Canada.

Je crois que nous devrions souscrire à cette intéressante Convention, mais je pense que nous avons besoin d’une réserve au sujet de l’article 4. Nous ne pourrions pas autrement concilier la thèse selon laquelle le foetus est un être humain et la thèse établie par la décision de la Cour suprême.

Nous pouvons être d’accord ou non avec la Cour suprême, mais nous devons en même temps appliquer sa décision. Si nous adhérons à la Convention, nous avons besoin d’une réserve. Si vous pouvez me persuader que nous n’en avons pas besoin, je vais l’accepter, mais je ne sais pas comment vous pourriez aboutir légalement à cette conclusion.

M. McEvoy: M. Fleming parlera de la question de la réserve. Pour ma part, je parlerai de l’affaire *Morgentaler*.

Le sénateur Beaudoin: L’affaire *Morgentaler* est tout à fait claire.

M. McEvoy: Sans doute. Le point central de l’affaire était la sécurité psychologique et la sécurité physique de la femme aux termes de l’article 7 de la Charte, et non la viabilité du foetus ou l’intérêt que lui porte l’État. Il s’agissait de la sécurité de la personne.

Dans la décision *Tremblay c. Daigle*, que nous avons également mentionnée, il est très clair que le père et le foetus n’ont pas de droits, aux termes de l’article 7, par rapport à la décision personnelle de la mère de mettre fin à sa grossesse. Si c’est ce que dit la loi au Canada, comme vous et la Cour suprême l’avez indiqué, nous sommes tous d’accord. Quelle serait donc la violation? Où serait la contradiction avec l’article 4.1? Voilà la question.

C’est très clairement pour cette raison que j’ai cité le long extrait de la décision rendue dans l’affaire *Baby Boy*. Dans ce cas, la Commission avait rejeté l’argument soutenant que l’État du Massachusetts avait violé la Déclaration américaine en ne protégeant pas le droit à la vie qui, d’après la Convention, existe «à partir de la conception». La Commission a rejeté cet argument qui insistait sur l’expression «à partir de la conception» plutôt que sur la précision apportée par la locution «en général».

La Commission s’est reportée aux travaux préparatoires, aux négociations et aux votes pour aboutir à la conclusion, que j’ai lue, figurant à l’article 30 du document relié à l’affaire *Baby Boy*. Les tribunaux avaient rejeté l’argument, estimant que l’avortement est et était alors une intervention médicale offerte

procedure that was available in many American states and that it was not the intention of either the declaration or the framers of the convention to abolish that.

So there is that balance. The key phrase is “in general.” With that phrase, you can live with abortion legislation under the American Convention on Human Rights.

Senator Beaudoin: Is it the commission that said that, not the court?

Mr. McEvoy: The commission, not the court, and there has been no further case before the commission on abortion.

Senator Beaudoin: I am ready to take the risk, albeit a calculated risk. We had many witnesses here, and finally we came to the conclusion that it would be very difficult. I am in favour of the adherence. I have no problem with that. I follow you on the federal clause as well. We used the federal clause. We believe in the federal clause. However, if a province does not legislate to implement the treaty in its field, the federal authority cannot do it for the province, because, thank God, we are a federation. We have to respect the division of powers.

Anyway, they are ready to accept that. That is not a problem.

Mr. Fleming: If I might add, Madam Chairman and Senator Beaudoin, you have to look at article 4.1 very contextually. It is broken up into four discrete elements. The first element says that states must respect the right to life, which Canada does. The second element says that the state must protect the rights to life by law. Again, Canadian law does that. The third element says the state must protect life “in general, from the moment of conception.” It is the insertion of the phrase “in general” that provides states with the opportunity to compromise or to legislate to meet other needs rather than merely the definition of life from conception. The fourth element of article 4.1 is that the state must protect individuals from arbitrary deprivations of life.

So with our Canadian law, even our Supreme Court of Canada decisions, rather than legislation allowing freedom of choice for women, it is not an arbitrary deprivation of life.

Senator Beaudoin: What about the third condition?

Mr. Fleming: The third condition is that the phrase “in general” has been interpreted by the Inter-American Commission on Human Rights to give states the opportunity to permit choice. You ask why the court has not heard the case. The court has not heard the case because the United States has not ratified the charter and has not submitted itself to the jurisdiction of the court. Neither has Canada. No federation has had a situation where it has been able to go to the court to get this issue determined.

Senator Beaudoin: What do you do with the sentence “from the moment of conception”?

dans de nombreux États américains, et que ni les rédacteurs de la Déclaration américaine ni ceux de la Convention n’avaient eu l’intention de changer cet état de choses.

Nous avons donc une sorte d’équilibre. Les mots clés sont «en général»: ils permettent la coexistence de lois sur l’avortement et de la Convention américaine relative aux droits de l’homme.

Le sénateur Beaudoin: C’est bien la Commission qui a dit cela, pas la Cour?

M. McEvoy: Oui, la Commission et non la Cour. La Commission n’a pas été saisie d’autres cas portant sur l’avortement.

Le sénateur Beaudoin: Je suis prêt à prendre le risque, mais seulement un risque calculé. Nous avons reçu beaucoup de témoins, après quoi nous avons abouti à la conclusion que ce serait très difficile. Je suis en faveur de l’adhésion. Je n’y vois pas d’inconvénients. Je vous suis également sur la question de la clause fédérale. Nous nous en sommes servis, et nous y croyons. Toutefois, si une province n’adopte pas une loi de mise en œuvre, le pouvoir fédéral ne peut pas le faire pour elle puisque, Dieu merci, nous sommes une fédération. Nous devons respecter la division des pouvoirs.

Quoi qu’il en soit, nous sommes prêts à l’accepter. Ce n’est pas un problème.

M. Fleming: Si vous le permettez, madame la présidente et sénateur Beaudoin, vous devez examiner l’article 4.1 en contexte. Il se compose de quatre éléments distincts. Le premier élément exige des États qu’ils respectent le droit à la vie, ce que le Canada fait déjà. Le deuxième dit que l’État doit protéger ce droit par voie législative. Encore une fois, la loi canadienne le fait. Le troisième élément établit que l’État doit protéger la vie «en général à partir de la conception». La locution «en général» permet aux États de légiférer pour satisfaire à d’autres besoins pouvant s’écarter de la définition de la vie à partir de la conception. Le quatrième élément de l’article 4.1 impose à l’État de protéger les individus contre les privations arbitraires du droit à la vie.

Par conséquent, la loi canadienne et même les décisions de la Cour suprême du Canada, plutôt qu’une loi accordant la liberté de choix aux femmes, ne constituent pas des privations arbitraires du droit à la vie.

Le sénateur Beaudoin: Quel est votre troisième élément?

M. Fleming: Le troisième élément est que la locution «en général» a été interprétée par la Commission interaméricaine des droits de l’homme comme voulant dire que les États peuvent autoriser un choix. Vous avez demandé pourquoi la Cour n’a pas entendu l’affaire. La raison est que les États-Unis n’ont pas ratifié la Charte et n’ont pas reconnu la juridiction de la Cour. Le Canada non plus. Aucune fédération n’a été confrontée à des situations lui permettant de s’adresser à la Cour.

Le sénateur Beaudoin: Et que faites-vous de l’expression «à partir de la conception»?

Mr. Fleming: There is a recognition under the American convention that life does begin from the moment of conception, but the protection of that life is to protect the life in general. There can be exceptions to the rule. The rule of choice is a legitimate exception because it is not an arbitrary deprivation of life.

Senator Beaudoin: What do you mean there is a choice? There is a choice or no choice.

Mr. Fleming: It is not arbitrary. Law provides it.

I would desperately hate to see Canadian government get tied up in the intricacies of this, even though it is clear in our minds that we do not need any kind of stipulation on accession to the convention about this article. There is nothing wrong with Canadian accession to the article with a so-called interpretive declaration about article 4.1 indicating what Canada accepts to be the interpretation of that rule. Even if the worst-case scenario of an absolute interpretation of the right to life from the moment of conception is made, Canada could make an interpretive declaration, rather than a reservation to the convention, which I do not think is necessary. We have to say there is one article that we want to indicate is an article that we interpret in a certain way.

Senator Beaudoin: I hope you are right when you say it is enough to have a declaration.

Mr. Fleming: If you read the *Baby Boy* case, the preparation of that article and the arguments as to why the term “in general” was put only for the section of the right dealing with the moment of conception, you will see the opportunities that can be made for legitimate argument there. We are as convinced as anyone could be.

Senator Beaudoin: I hope that you are right. I will not be surprised if the court disagrees.

Mr. McEvoy: One of the responses to be made is that there is an institutional inertia in every group. For 20 years, the commission has taken the position that abortion is not inconsistent with the right under article 4.1. It is almost like it is common law age of majority — it is 22 years old now. They have believed this. This is how they interpret the convention. That is why there have not been more complaints from the United States or other cases brought to the commission. This is their interpretation.

Therefore, if it went to the court, it would be a very different situation for a court, within a structure where there has been a long-standing interpretation upon which people have relied, to suddenly have the members of the court take a different interpretation. Those persons are inculcated in the same interpretation of the convention.

Senator Beaudoin: I am ready to take the risk, but you will need a very good lawyer.

Senator Kinsella: I must say that from the science of human rights perspective I think you are correct and I agree with you.

M. Fleming: La Convention américaine dit bien que la vie commence à la conception, mais la protection de la vie «à partir de la conception» doit être assurée «en général». Il peut donc y avoir des exceptions à la règle. Le choix accordé à la femme constitue une exception légitime, n'étant pas considéré comme une privation arbitraire du droit à la vie.

Le sénateur Beaudoin: Que voulez-vous dire par choix? On a le choix ou on ne l'a pas.

M. Fleming: C'est arbitraire. La loi le prévoit.

Je serais vraiment désolé si le gouvernement du Canada se faisait prendre dans ce labyrinthe, même s'il est très clair pour nous que nous n'avons à formuler aucune réserve au sujet de cet article en adhérant à la Convention. Il y aurait rien de mal à produire, au moment de l'adhésion à la Convention, une déclaration d'interprétation de l'article 4.1 qui préciserait l'interprétation de l'article que le Canada accepte. Même s'il était vrai que la Convention implique une définition absolue de la vie à partir de la conception, le Canada peut se suffire d'une déclaration d'interprétation plutôt que de recourir à une réserve à la Convention, que je ne crois pas nécessaire. Nous pouvons dire qu'il y a un article de la Convention que nous interprétons d'une certaine façon.

Le sénateur Beaudoin: J'espère que vous avez raison quand vous dites qu'une déclaration suffit.

M. Fleming: Si vous prenez connaissance de l'affaire *Baby Boy*, de l'article et des arguments expliquant les raisons pour lesquelles la locution «en général» ne s'applique qu'au droit à la vie «à partir de la conception», vous verrez bien que c'est le cas. Nous sommes aussi convaincus qu'on puisse l'être.

Le sénateur Beaudoin: J'espère que vous avez raison, mais je ne serais pas surpris si la Cour n'était pas d'accord avec vous.

M. McEvoy: Il ne faut pas perdre de vue ce que j'appellerai l'inertie institutionnelle. Pendant 20 ans, la Commission a eu pour position que l'avortement n'est pas incompatible avec le droit défini à l'article 4.1. C'est un peu comme l'âge de la majorité en vertu de la common law. La décision remonte maintenant à 22 ans. La Commission y croit. C'est ainsi qu'elle a interprété la Convention. Cela explique qu'elle n'a pas reçu plus de plaintes venant des États-Unis ou d'ailleurs. C'est son interprétation.

Par conséquent, si je me présentais devant la Cour, la situation ne serait pas très différente dans le cadre d'une structure où existe une interprétation de longue date sur laquelle les gens se sont appuyés. Il serait donc surprenant que des membres de la Cour décident soudainement d'adopter une interprétation différente.

Le sénateur Beaudoin: Je suis prêt à prendre le risque, mais vous aurez besoin d'un très bon avocat.

Le sénateur Kinsella: Je dois dire que, dans la perspective de la science des droits de la personne, je crois que vous avez raison et je suis d'accord avec vous.

Part of the science of human rights is the politics of human rights; therefore, it seems to be from a political point of view. I use the word “political” in the large sense of the term. We have been attempting to get the concurrence from the provinces and the federal authority for Canadian accession since 1990. This is one of the obstacles that has been articulated before the continuing committee of officials responsible for human rights, which has been the only body that has been formally studying this.

Now that we have brought it out into the public, through the work of this committee, should we provide politically for the margin of comfort that provinces and some in the federal authority may wish to have? If the goal is to get Canadian ratification, a reservation or an interpretive declaration on this clause and on others might be prudent to do it. What do you say to that?

Mr. Fleming: I think that is a worthy goal. If Canada feels comfortable making a reservation or interpretive declaration in order to ratify the convention, I would have no problem with that.

Senator Kinsella: I do not want to stick to article 4; however, strictly in terms of provincial jurisdiction, what would be the provincial legislation involved? I address this to our constitutionalist. Why would article 4 of the convention be a problem in terms of provincial jurisdiction?

Mr. McEvoy: That would be under the Mental Health Act or Hospitals Act for the funding of abortion. There are a number of Morgentaler decisions since the main *Morgentaler* decision in which the funding was an issue.

Senator Kinsella: I am curious as to whether or not, in Ireland, the exhaustion of domestic remedy was built upon an Irish citizen having first gone to the Irish Human Rights Commission with a complaint using the European convention?

Mr. McEvoy: I cannot answer that in a technical way, because I have not gone to Irish law to determine how that is incorporated. In terms of a general principle, the exhaustion of domestic remedies, that is a remedy that is available from the human rights commission to the courts. I think the normal processes that are accepted in international law in relation to that issue would govern. This is a domestication of that international right.

Senator Kinsella: Professor Fleming, you have underscored the federal state clause. What you are telling us is that the way the federal state clause is written in the ACHR could be used; in other words, an order of the Privy Council for Canadian ratification would apply to federal jurisdiction, but not to the provinces.

Does there not exist equally in Canada a constitutional convention, since the time of the labour convention case in the late 1930s, that the federal authority will not enter into international treaties without the concurrence of a substantial number of the provinces?

La politique des droits de la personne est un élément de cette science. Il me semble donc que nous devons envisager la question sous l'angle politique, dans le sens large de ce terme. Nous essayons depuis 1990 d'obtenir l'agrément des provinces et des autorités fédérales pour l'adhésion à la Convention. C'est l'un des obstacles mentionnés par les responsables des droits de la personne devant le comité, qui est le seul organisme qui étudie officiellement cette question.

Grâce aux travaux du comité, la question est maintenant publique. Nous nous demandons s'il faut, sur le plan politique, donner les assurances que les provinces et certains du côté fédéral souhaitent avoir. Si l'objectif est d'obtenir la ratification par le Canada, il serait peut-être prudent de formuler une réserve ou de publier une déclaration d'interprétation au sujet de cette disposition et de certaines autres. Qu'en pensez-vous?

M. Fleming: Je crois que l'objectif en vaut la peine. S'il est rassurant pour le Canada de formuler une réserve ou de publier une déclaration d'interprétation en ratifiant la Convention, je n'y vois pas d'objection.

Le sénateur Kinsella: Je ne veux pas m'en tenir à l'article 4. Toutefois, en parlant strictement de compétence provinciale, quel genre de mesures législatives les provinces devraient-elle adopter? J'adresse la question au constitutionnaliste. Pourquoi l'article 4 de la Convention poserait-il un problème par rapport aux compétences provinciales?

M. McEvoy: Ce serait aux termes de la Loi sur la santé mentale ou de la Loi sur les hôpitaux, en ce qui concerne le financement de l'avortement. Il y a un certain nombre de décisions concernant Morgentaler depuis le principal arrêt *Morgentaler* dans lequel le financement a été mentionné.

Le sénateur Kinsella: Je suis curieux de savoir si, en Irlande, les recours nationaux sont limités au dépôt d'une plainte auprès de la Commission irlandaise des droits de la personne sur la base de la Convention européenne.

M. McEvoy: Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse détaillée parce que je n'ai pas suffisamment étudié la loi irlandaise pour déterminer si la Convention y a été intégrée. D'un point de vue général, les recours nationaux se limitent au renvoi aux tribunaux d'une plainte déposée auprès de la Commission. Je crois que les processus normaux acceptés en droit international dans ce domaine s'appliqueraient. Cela correspondrait à l'internalisation d'un droit international.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Fleming, vous avez mentionné la clause fédérale. Vous avez dit que le Canada peut appliquer la clause fédérale inscrite dans la CADH. En d'autres termes, un décret du Conseil privé ratifiant la Convention suffirait pour l'appliquer dans le champ de compétence fédéral, mais pas dans les provinces.

N'avons-nous pas au Canada une convention constitutionnelle, qui remonte à l'époque de la convention sur le travail de la fin des années 30, selon laquelle le pouvoir fédéral doit s'abstenir d'adhérer à des traités internationaux sans avoir l'agrément d'un nombre important de provinces?

Mr. Fleming: I would accept that there is such a convention, and I would hope that the convention would continue to be respected. However, in ratification of the Convention on the Rights of the Child, for example, Canada was not able to obtain the consent of Alberta. Canada nevertheless went ahead and ratified it.

I hope that the federal government would not be so thick-skinned, if I might put it that way, to decide to ratify a human rights convention without concurring with the provinces. However, in this case, it is potentially an exception to the rule. Generally speaking, in international law, states do not accept the inclusion of a federal state clause. It is a very rare thing to find in any kind of treaty.

I have a feeling the federal state clause was put into the American convention in order to assure that the United States could ratify it. No one was thinking of Canada at the time, because Canada not a member of the Organization of American States, for political reasons.

After proper consultation with the provinces, given the fact that the rights set out in the convention are not substantially different from the rights that Canadian provinces have already agreed to adhere to in other international human rights conventions, one would not be twisting the convention of obtaining provincial consent if one were to ratify without provincial consent, in this particular issue.

We have not addressed that particular aspect of the federal state clause in this paper, and it must be investigated further. I have a feeling that, given the rights that the provinces have already accepted in other international instruments, the attempt at consultation and the existence of a federal state clause, the federal government would not be going out of its way and infringing on provincial rights were it to ratify the convention even with no provincial consent.

Senator Kinsella: There has been a federal provincial study going on over this convention for more a decade. Has your provincial government advised the Prime Minister as to whether the Government of New Brunswick concurs in this ratification? Did we ever receive the information as to which provinces have agreed?

The Chairman: We have the information. It is not just one province that disagrees.

Senator Kinsella: However, some provinces have agreed.

In the American Convention on Human Rights, there is a provision that deals with the right of every citizen to participate in government. Some citizens of Chile filed a communication or complaint with the Inter-American Commission of Human Rights alleging that Chile was in violation of the convention because of the provision in the amendment to the Constitution of

M. Fleming: Je veux bien admettre qu'il y a une telle convention et j'espère bien qu'elle continuera d'être respectée. Toutefois, dans le cas de la Convention relative aux droits de l'enfant, par exemple, le Canada n'a pas réussi à obtenir l'agrément de l'Alberta, mais a quand même ratifié la Convention.

J'espère que le gouvernement fédéral ne sera pas assez insensible, si je peux m'exprimer ainsi, pour décider de ratifier une convention sur les droits de la personne sans s'entendre avec les provinces. Cependant, ce cas représente peut-être une exception à la règle. D'une façon générale, en droit international, les États n'acceptent pas l'inscription d'une clause fédérale. C'est une disposition très rare dans n'importe quel genre de traité.

J'ai l'impression que la clause fédérale a été spécialement inscrite dans la Convention américaine pour permettre aux États-Unis de la ratifier. Personne ne songeait au Canada à ce moment puisque, pour des raisons politiques, nous n'étions pas membres de l'Organisation des États américains.

Après une consultation adéquate des provinces et compte tenu du fait que les droits énoncés dans la Convention ne sont pas sensiblement différents de ceux que les provinces canadiennes ont déjà acceptés en adhérant à d'autres instruments internationaux de promotion des droits de la personne, je n'ai pas l'impression, dans ce cas particulier, que le Canada manquerait vraiment à la convention prévoyant l'accord des provinces en déposant ses instruments de ratification sans le consentement des provinces.

Nous n'avons pas abordé cet aspect particulier de la clause fédérale dans notre document. Il mériterait sûrement une étude approfondie. Toutefois, comme les provinces ont déjà accepté certains droits dans d'autres instruments internationaux, que le pouvoir fédéral a amorcé un processus de consultation et que la clause fédérale est inscrite dans la Convention, je ne pense pas que le gouvernement fédéral ferait quelque chose de répréhensible ou empiéterait sur les droits des provinces en ratifiant la Convention sans leur consentement.

Le sénateur Kinsella: Une étude fédérale-provinciale sur cette convention se poursuit depuis plus de dix ans. Votre gouvernement provincial, celui du Nouveau-Brunswick, a-t-il fait savoir au premier ministre s'il appuyait la ratification? Nous a-t-on jamais fait savoir quelles provinces sont d'accord?

Le président: Nous avons cette information. Il y a plus d'une province qui est en désaccord.

Le sénateur Kinsella: Néanmoins, certaines provinces sont d'accord.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme comprend une disposition portant sur le droit de tout citoyen à participer au gouvernement. Des citoyens chiliens ont déposé une communication ou une plainte auprès de la Commission interaméricaine des droits de l'homme alléguant que le Chili violait la Convention à cause de la modification apportée à la

Chile during the Pinochet era that provided for the appointment of a certain number of senators rather than the election of senators.

In Canada, senators are not elected but rather are appointed. It is my understanding that that complaint has been declared admissible by the human rights commission. This is partly a constitutional issue, and we have Professor McEvoy here, and partly a convention question, and we have Professor Fleming here. Do you think Canada should make a reservation around that clause in the convention, or do you think we do not have to?

Mr. Fleming: Senator Kinsella, you have probably done more research on that particular element of the question than have Professor McEvoy or I. Thinking just off the top of my head and without benefit of careful research, the political situation of governance in Chile at the time of Pinochet was far different than is the situation in Canada. I had referred earlier to a transformation of a number of Caribbean and Latin American states to democracies. It began in the middle 1980s and accelerated in the 1990s. Those governments, some of which are fairly unstable, are struggling democracies. Chile certainly was not a democracy during the Pinochet regime. I would guess that if there is a case to be made there it is because political positions that determined the governance of the country were based on appointed persons rather than on democratic elections. I would guess the situation would not apply in Canada's case.

Should you wish some research done on that, I will gladly look into the issue for you. I cannot answer the question in the specific legal way that I should like to at present.

Mr. McEvoy: A finding of admissibility does not mean a finding of violation.

The Senate has a very important role in the Canadian constitutional order. That role is not to represent the people. It is the role of the House of Commons to represent the people. The role and the function of the Senate is to represent the regions and the provinces. Very often, that role has not been respected as it should have been. That role perhaps is not always recognized. That does not mean that we need to have elected senators, that Parliament needs to be completely reformed so that there are two bodies like the House of Commons. That is not the function.

The Chairman: The Inter-American Commission on Human Rights addressed this issue during its meeting with the committee in San Jose last September. We have a copy of that, which we can forward to you.

Senator Chaput: If I understand, you did have some concerns a few years back, but you no longer have those concerns. You said that if we did accede to the convention it would not be in violation of the present Canadian law. You said it would not substantially harm Canadian law. My question is the following: What would the greatest advantage to Canada of adhering to this convention, and what would be the greatest advantage for the average Canadian?

constitution chilienne à l'époque de Pinochet pour permettre la nomination d'un certain nombre de sénateurs plutôt que leur élection.

Au Canada, les sénateurs ne sont pas élus, mais nommés. Je crois comprendre que la plainte a été déclarée irrecevable par la Commission. Il s'agit d'une question qui se rapporte en partie à la constitution, et nous avons parmi nous M. McEvoy, et en partie à une convention, et nous pouvons faire appel à M. Fleming. Croyez-vous que le Canada devrait inscrire une réserve au sujet de cette disposition de la Convention? Estimez-vous que nous devons le faire?

M. Fleming: Sénateur Kinsella, vous avez probablement fait plus de recherches sur cet élément particulier de la question que M. McEvoy ou moi. De prime abord et sans avoir fait des recherches minutieuses, je dirais que la situation politique du gouvernement au Chili à l'époque de Pinochet était bien différente de la situation qui existe au Canada. J'ai parlé tout à l'heure de la transformation d'un certain nombre d'États des Antilles et de l'Amérique latine en démocraties. Le mouvement s'est amorcé au milieu des années 80 et s'est accéléré dans les années 90. Ces gouvernements, dont certains sont plutôt instables, sont des démocraties en difficulté. Il est certain que, sous le régime Pinochet, le Chili n'était pas une démocratie. Je présume qu'on peut soutenir dans ce cas que le problème était que les postes politiques déterminant le mode de gouvernement du pays étaient occupés par des personnes nommées plutôt que choisies au moyen d'élections démocratiques. Je présume que la même situation ne s'applique pas au Canada.

Si vous voulez que je fasse des recherches là-dessus, je me ferai un plaisir de les faire. Pour l'instant, je ne peux donner à votre question la réponse juridique précise que je voudrais faire.

M. McEvoy: Irrecevabilité ne veut pas dire violation.

Le Sénat a un rôle très important à jouer dans l'ordre constitutionnel canadien. Ce rôle ne consiste pas à représenter la population. Ce rôle revient à la Chambre des communes. Le rôle et la fonction du Sénat consistent à représenter les régions et les provinces. Il est arrivé très souvent que ce rôle ne soit pas respecté comme il aurait dû l'être. Et ce rôle n'est peut-être pas toujours reconnu. Cela ne veut pas dire que nous devons avoir des sénateurs élus, que le Parlement doit être complètement réformé pour qu'il y ait deux chambres analogues aux Communes. Ce n'est pas la fonction à remplir.

Le président: La Commission interaméricaine des droits de l'homme a abordé la question pendant sa réunion avec le comité à San José, en septembre dernier. Nous avons à ce sujet un document que nous pouvons vous faire parvenir.

Le sénateur Chaput: Si je comprends bien, vous aviez certaines préoccupations il y a quelques années, mais elles se sont dissipées. Vous avez dit que, si nous adhérons à la Convention, ce ne serait pas au mépris de la loi canadienne actuelle, que cela ne nuirait pas de façon substantielle aux lois canadiennes. Voici ma question: quel serait pour le Canada le plus grand avantage à retirer de l'adhésion à la Convention et quel serait le plus grand avantage pour le Canadien moyen?

Mr. McEvoy: In the late 1980s, I had a research assistant for the summer. She was a Rhodes scholar from New Brunswick. She was well versed in a number of academic areas. I had asked her to search through decisions to identify law. She came to see me after two days to say that she did not want to read those decisions any longer because she was mentally exhausted from reading about disappearances and torture and death. That is what the cases were about in the 1980s.

If you turn to page 23 of our submission, you will see that that is no longer the reality of the human rights commission. At the top of that page, it says that 13 of the 29 admissibility decisions reported in the 2001 annual report involve alleged death or torture in custody, and I give you the list of states there. That is a real problem.

What is more important is that other issues are dealt with — banking and commercial law, freedom of expression, immunity of politicians, labour and employment law. The world has changed. They are no longer subject to the tyranny of dictatorships throughout South America. Canada has an obligation to play its part in the international community in this hemisphere, to appear before the commission and the court, and to have its voice in the interpretation of human rights in this region. Canada has an obligation to be a model for these other countries, so the people there can look to Canada as a source of inspiration and a model for them to follow in whatever small way we can. We can learn from them as well.

Our view has always been to Europe, because of the history of our early founding peoples. Our view is now much broader. Our population is more multicultural, and we have a role in this hemisphere. It is perhaps time that we took our rightful place. The hesitancy before was not so much about the content, because we simply expressed concerns. We did not draw a conclusion. The world has changed so much, and unless we are there in those institutions and bodies to support those countries, to have our role, then we are abandoning human rights in this hemisphere.

Senator Chaput: You said it would not substantially harm Canadian law. I am concerned about the word “substantially.” How could it harm Canadian law and not be substantial harm? Do you have an example?

Mr. Fleming: I think I made that comment. Perhaps I should have been reading from a script. I did not mean to harm; I meant to draw attention to irregularities in Canadian law. With the International Covenant on Civil and Political Rights, we have cases and recommendations that have gone against Canadian law. Ultimately, in the majority of instances, Canada has changed its law. Really, that is what a human rights treaty is all about.

M. McEvoy: Vers la fin des années 80, j’avais une adjointe de recherche pendant l’été. C’était une boursière Rhodes du Nouveau-Brunswick. Elle était très versée dans un certain nombre de disciplines. Je lui ai demandé de faire des recherches sur des décisions pour relever des points de droit. Au bout de deux jours, elle est venue me dire qu’elle ne voulait plus lire ces décisions parce qu’elle était psychologiquement épuisée à force de lire des textes portant sur des disparitions, la torture et la mort. Dans les années 80, les causes étaient de cette nature.

À la page 23 de notre mémoire, vous lirez que ce n’est plus le cas à la Commission des droits de la personne. Au haut de la page, on dit que 13 des 29 décisions sur la recevabilité signalées dans le rapport annuel de 2001 concernent des allégations de décès ou de torture de personnes sous garde, et je donne la liste des États en cause. C’est un vrai problème.

Ce qui est plus important, c’est que d’autres problèmes sont abordés: affaires bancaires et droit commercial, liberté d’expression, immunité des hommes et femmes politiques, droit du travail et de l’emploi. Le monde a changé. Dans l’ensemble de l’Amérique du Sud, les populations ne sont plus soumises à la tyrannie de dictateurs. Le Canada a l’obligation de jouer son rôle dans la communauté internationale de notre hémisphère, de comparaître devant la Commission et le Tribunal et de faire entendre sa voix dans l’interprétation des droits de la personne dans notre région. Le Canada a l’obligation d’être un exemple pour ces autres pays de façon à constituer une source d’inspiration et un modèle à suivre, dans la mesure modeste où nous pouvons le faire. Nous pouvons également tirer des enseignements de nos contacts avec les autres.

Nous nous sommes toujours tournés vers l’Europe à cause de l’histoire de nos premiers peuples fondateurs. Notre perspective est maintenant beaucoup plus ouverte. Notre population est davantage multiculturelle et nous avons un rôle à jouer dans notre hémisphère. Il est peut-être temps que nous occupions la place qui nous revient. Les hésitations du passé ne portaient pas tellement sur le contenu, car nous exprimions simplement des préoccupations. Nous ne tirions pas de conclusion. Le monde a changé profondément, et, à moins que nous ne soyons présents dans les institutions et les organisations pour soutenir ces pays, pour jouer notre rôle, nous laisserons tomber la cause des droits de la personne dans notre hémisphère.

Le sénateur Chaput: Vous avez dit que l’adhésion ne nuirait pas de façon substantielle aux lois canadiennes. Je m’inquiète du terme «substantiellement». Comment pourraient-elles être touchées sans que cela soit substantiel? Avez-vous un exemple?

M. Fleming: Je crois effectivement avoir dit cela. J’aurais peut-être dû lire mon texte. Je ne voulais pas parler de préjudice. Je voulais dire qu’on attirerait l’attention sur des irrégularités dans les lois canadiennes. En ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il y a eu des cas et des recommandations qui allaient à l’encontre de lois canadiennes. En fin de compte, dans la majorité des cas, le Canada a modifié ses lois. Au fond, c’est à cela que riment les traités sur les droits de la personne.

Further, I would like to complement Professor McEvoy's comment on what value to Canada. He has mentioned that the OAS system has developed and it is now founded fundamentally on Western democratic rights and culture, and the Latin American and Caribbean countries are desperately looking for a state to be their guide. They cannot get it from the United States of America, which will not ratify these treaties, especially when there is some obligation they might have to meet to change their own laws. Canada is an ideal candidate to step in there.

I would also remind the committee — and again, it is in the conclusion to our paper, which I wish we had been able to present to you earlier than today. I take note of one element of that conclusion, and it is the observation that within the past few weeks the American dismay with the Security Council and its decision to invade Iraq without council authorization has posed a serious threat to the post-World War II multilateral system of international relations. Canada has long supported that.

Canada cannot compete with the United States regionally from any perspective other than the rights perspective. If we become involved in the Organization of American States, fully committed and fully involved in the Organization of American States from the human rights perspective, if we ratify the convention, if we declare the jurisdiction of this accord, if we declare the right of interstate petition, Latin American and Caribbean states will be looking to Canada for guidance and our foreign policy influence will be stronger from that.

We will not have to compete with American interests in so doing because that is one area where the Americans have isolated themselves. They might exercise military power — God forbid that it be done in the Americas — they might exercise economic influence, but the most essential element of the inter-American system that they are not going to influence that Canada can influence is in the human rights area. Through that human rights area, we can become a major player in Latin America and in the Caribbean in a way that we have not been able to do before. That is our conclusion from a political perspective, and I think it is important for the Canadian government to look at the ratification from that perspective.

The Chairman: Professor Fleming, let me go back for a couple of minutes to your declaration on the ratification issue. You said you hoped the federal government would not be so thick-skinned as to not ratify because of the provincial objections. You talked about Alberta being one province that had objected to the declaration on the rights of the child. In this particular issue, we have had responses from all but three, who did not even bother to reply at all, when we talked about this federal-provincial committee that meets apparently once a year, where none agreed to tell the committee what their provinces would recommend to the federal government. It is secret. It is confidential. We have no way of finding out why or what they would do if we asked for their opinion on ratification. Since we

Je voudrais également compléter les observations de M. McEvoy sur l'intérêt que cela présente pour le Canada. Il a signalé que le système de l'OEA s'était développé et était maintenant fondé essentiellement sur les droits démocratiques et la culture de l'Occident et que les pays de l'Amérique latine et des Antilles cherchaient désespérément un État qui puisse leur servir de guide. Ils ne peuvent trouver ce guide aux États-Unis, qui se refusent à ratifier ces traités, surtout dans les cas où ils seraient dans l'obligation de modifier leurs propres lois. Dans ces conditions, le Canada est le candidat idéal.

Je rappelle également au comité... Encore une fois, c'est dans la conclusion de notre document que nous aurions aimé vous présenter avant aujourd'hui. Je relève un élément de cette conclusion. Il s'agit de l'observation sur le désarroi américain des dernières semaines au Conseil de sécurité et la décision d'envahir l'Irak sans l'autorisation du Conseil. Il y a là une grave menace pour le système multilatéral des relations internationales instauré après la Seconde Guerre mondiale. Le Canada appuie ce système depuis longtemps.

Le Canada ne peut concurrencer les États-Unis dans la région sur aucun plan sinon celui des droits. Si nous participons à l'Organisation des États américains, si nous y sommes engagés à fond du point de vue des droits de la personne, si nous ratifions la Convention, si nous confirmons l'application de cet accord, si nous déclarons le droit de pétition entre États, les pays de l'Amérique latine et des Antilles se tourneront vers le Canada pour obtenir des conseils et l'influence de notre politique étrangère sera d'autant plus forte.

Nous n'aurons pas pour cela à affronter les intérêts américains, car il s'agit d'un domaine où les Américains se sont isolés. Ils peuvent recourir à leur puissance militaire — à Dieu ne plaise qu'ils le fassent dans les Amériques —, ils peuvent faire jouer leur influence économique, mais l'élément le plus essentiel du système interaméricain sur lequel ils ne peuvent exercer d'influence et où le Canada peut agir, c'est celui des droits de la personne. En agissant sur ce plan, nous pouvons devenir un protagoniste important en Amérique latine et dans les Antilles d'une manière qui nous a été jusqu'ici impossible. Voilà notre conclusion dans une optique politique, et il me semble important que le gouvernement canadien envisage la ratification dans cette optique.

Le président: Monsieur Fleming, permettez-moi de revenir un instant à votre déclaration sur la ratification. Vous avez dit que le gouvernement fédéral se montrerait insensible s'il ne ratifiait pas les textes à cause des objections des provinces. Vous avez dit que l'Alberta était l'une des provinces qui s'opposaient à la déclaration sur les droits de l'enfant. Dans ce cas particulier, nous avons eu les réactions de toutes les provinces sauf trois, qui ne se sont pas donné la peine de répondre, lorsque nous avons parlé de ce comité fédéral-provincial qui semble se réunir une fois par année. Personne n'a accepté de dire au comité ce que sa province recommanderait au gouvernement fédéral. Cela est secret, confidentiel. Nous n'avons aucun moyen de savoir pourquoi, ni ce que les provinces feraient si nous demandions

would have no provincial input, would you still recommend or feel that the government would be thick-skinned not ratify?

Mr. Fleming: What I meant there is that the government would be thick-skinned if it had not sought consultation before deciding to ratify, and I stand corrected if I did not say it in that way, but the reference to thick-skinned was that the government should not merely ratify and ignore provincial concerns. It should do its best to deal with provincial concerns.

On the continuing committee of human rights, I must speak with a little bit of historic authority here. I was a delegate on that committee in the mid-1970s and early 1980s. The committee was very active at the time because a number of provincial human rights commissions and certain federal authorities were keen on ratification of treaties. I can remember in negotiations, for example, on the treaty for the elimination of discrimination against women there was strong but isolated provincial discord with ratification. It only came about because there was a driving force by some provinces, and certainly by the federal government, to ratify.

I have not been a member or affiliated with the continuing committee for a number of years, nor do I know where it is standing right now, but I mentioned in our report that, in 1989, when then Prime Minister Mulroney announced that Canada would join the OAS by ratifying the charter there was a commitment made at the time to ratify the American convention. At least annually, Foreign Affairs said for a number of years, and they mentioned it to, of all people, international lawyers each year at the annual meeting of the Canadian Council on International Law, that ratification of the convention was imminent. After a number of years, it finally admitted that it is off the table. No reasons were given, but I have a feeling that it is just the lack of drive by an initiating governmental force that has put the thing into suspension.

I strongly submit that perhaps even a committee outside the continuing committee on human rights, a committee such as this one, if it were to become the driving force toward fomenting the idea within government circles of ratification, you might get it. I do not know what your provincial findings were. I submit to you, though, that a little bit of discussion with provinces from a committed group that wants to ratify could change their minds, or at least could change the minds of a great number of them. That is what a federal state clause is for. That is why it is an ideal instrument for a federation like Canada.

The Chairman: If there are no other comments, I would like to thank you for your presentation. It was greatly appreciated. Should you have anything that you feel was not covered today, or that you would like to add to our discussions, I would ask you to advise us as soon as possible.

Mr. McEvoy: I have two small points. We teach students at their moot courts when they leave to remind the judges that there are matters that they have not had time to address in their written submissions. I should do that, and also indicate that in the

leur opinion sur la ratification. Étant donné que nous n'aurions pas leur point de vue, recommanderiez-vous toujours, ou plutôt seriez-vous toujours d'avis que le gouvernement est insensible en refusant la ratification?

M. Fleming: Ce que je voulais dire, c'est que le gouvernement serait insensible s'il n'avait pas consulté avant de décider de ratifier. J'ai eu tort si je ne suis pas exprimé de cette manière, mais je voulais parler d'insensibilité si le gouvernement ratifiait sans se soucier des préoccupations des provinces. Il devrait faire de son mieux pour dissiper leurs préoccupations.

Pour ce qui est du Comité permanent des droits de la personne, je dois parler avec un peu de l'autorité que me donne l'expérience. J'ai été délégué à ce comité au milieu des années 70 et au début des années 80. À l'époque, le comité était très actif, car un certain nombre de commissions provinciales des droits de la personne et certaines autorités fédérales tenaient à la ratification des traités. Je me rappelle par exemple les négociations sur le traité relatif à l'élimination de la discrimination contre les femmes. Il y avait de la part d'une province une opposition vigoureuse mais isolée. Le traité n'a été ratifié que parce que certaines provinces et le gouvernement fédéral, bien sûr, tenaient à la ratification.

Depuis un certain nombre d'années, je ne suis pas membre de ce comité et je n'y suis pas affilié, et je ne sais pas non plus où il en est en ce moment, mais j'ai dit dans notre rapport que, en 1989, lorsque le premier ministre de l'époque, M. Mulroney, a annoncé que le Canada se joindrait à l'OEA en ratifiant la charte, on s'est engagé à ratifier la Convention américaine. Pendant un certain nombre d'années, les Affaires étrangères ont déclaré au moins une fois par année, s'adressant de surcroît aux juristes internationaux à la réunion annuelle du Conseil canadien de droit international, que la ratification de la Convention était imminente. Au bout d'un certain nombre d'années, le ministère a fini par admettre qu'il n'en était plus question. Aucune raison n'a été donnée, mais j'ai l'impression que c'est à cause d'un manque de volonté du gouvernement que la question a été mise en veilleuse.

Je suis profondément convaincu que, peut-être, même un comité indépendant du Comité permanent des droits de la personne, un comité comme le vôtre, s'il décidait de promouvoir l'idée de la ratification dans les cercles gouvernementaux, aurait gain de cause. J'ignore ce que vous avez constaté du côté des provinces. J'estime néanmoins que quelques discussions avec les provinces suffiraient à un groupe déterminé à obtenir la ratification pour amener un grand nombre d'entre elles à se raviser. C'est la raison d'être d'une clause sur les États fédéraux. C'est pourquoi il s'agit d'un instrument idéal pour une fédération comme le Canada.

Le président: S'il n'y a pas d'autres observations, je vous remercie de votre exposé. Nous l'avons beaucoup apprécié. S'il vous semblait que des points n'ont pas été abordés aujourd'hui ou si vous vouliez ajouter un complément à nos échanges, je vous invite à nous prévenir le plus tôt possible.

M. McEvoy: J'ai deux petits points à souligner. Lorsqu'ils participent à des tribunaux fictifs, nous conseillons à nos étudiants de rappeler au juge qu'il y a des questions qu'ils n'ont pas eu le temps d'aborder dans leur mémoire écrit. C'est ce que je

appendices we have included some charts to indicate the workload of the commission. Canada is identified there, the number of cases and petitions. Petitions are obviously the petitions that are received. In regard to cases, you have had a determination on admissibility and then you open the file on the case.

I also have produced a crude — and I apologize for its crudeness — comparison between the American declaration and the American convention, and a comparison between the International Covenant on Civil and Political Rights and the American convention, as well as the other documentation.

I should also indicate that last week I took the opportunity to speak to a legal affairs officer at the commission. That person e-mailed me, and I left a copy of that e-mail with the clerk, that if the committee wishes to invite a member of the commission staff to come and explain anything, they are more than willing to send someone. I have left that contact information, if you want to follow up on that.

Otherwise, I thank you for your invitation and your kindness to us today.

The Chairman: I wish to thank our witnesses from the University of New Brunswick for their presentation.

[*Translation*]

The Chairman: Our next witness is Professor Nicole LaViolette, who is anxious to present her report to us.

Ms. Nicole Laviolette, Assistant Professor, Faculty of Law, Common Law Section: Thank you for inviting me to present a document that the committee asked me to prepare last summer. I will try to make a brief presentation of the report. I have also prepared a short document for you, which I will be referring to. I will try to present to you, in concise form, some of the conclusions that can be drawn from my report. My presentation is made up of three sections. I will provide a general introduction to the research project and the report. I will discuss the research methodology I used for my research and, finally, the conclusions I reached. I will be making my comments, in part in French, and in English.

In June of 2002 your committee asked me to conduct research on international human rights instruments to which Canada had still not acceded. The research was to lead to a final report, which I submitted in September 2002.

As you know, this project was initiated by your committee, in particular, by Senator Andreychuk, who was the chair of the committee at the time.

I believe that the idea for the report was the result of hearings that had been held on the American Human Rights Convention, which was the subject of the presentation before mine.

voudrais faire. Je dirai également que, dans les annexes, nous avons ajouté des tableaux illustrant la charge de travail de la Commission. Le Canada s'y trouve, avec le nombre de causes et les pétitions. Bien entendu, il s'agit des pétitions qui ont été reçues. En ce qui concerne les causes, il y a eu une décision sur la recevabilité, puis, le dossier est ouvert.

J'ai également proposé une comparaison approximative — je vous prie d'excuser l'approximation — entre la déclaration américaine et la Convention américaine, ainsi qu'une comparaison entre le Pacte international sur les droits civils et politiques et la convention interaméricaine, ainsi que d'autres documents.

Je dirais encore que, la semaine dernière, j'ai saisi l'occasion de m'entretenir avec un agent chargé des affaires juridiques à la Commission. Cette personne m'a envoyé un message par courrier électronique et j'en ai remis copie au greffier. Si le comité souhaite inviter un membre du personnel de la Commission à comparaître et à expliquer certains points, la Commission est tout à fait disposée à envoyer quelqu'un. J'ai laissé les coordonnées, au cas où vous voudriez donner suite.

Je vous remercie de votre invitation et de votre obligeance avec nous aujourd'hui.

Le président: Je tiens à remercier nos témoins de l'Université de Nouveau-Brunswick de leur exposé.

[*Français*]

La présidente: Le prochain témoin est la professeure Nicole LaViolette, qui a hâte de nous présenter son rapport.

Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit, Section Common Law: Je vous remercie de m'avoir invitée pour vous présenter un document que le comité m'avait demandé de préparer l'été dernier. Je vais essayer de vous faire une courte présentation de ce rapport. Je vous ai aussi préparé un court document auquel je vais faire référence. Je vais essayer de vous présenter aussi de façon plus sommaire quelques-unes des conclusions qu'on pourrait tirer de mon rapport. Ma présentation sera divisée en trois parties. Je vous ferez une introduction générale du projet de recherche et du rapport. Je vous parlerez de ma méthodologie de recherche et du contenu du rapport et des conclusions de la recherche. Je vous communiquerai mes propos en partie en français et en anglais.

C'est au mois de juin 2002 que votre comité m'a demandé d'effectuer un projet de recherche portant sur les instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'avait toujours pas adhéré. Le projet devait aboutir à un rapport final que j'ai soumis au mois de septembre 2002.

Comme vous le savez, cela a été un projet initié par votre comité, notamment par le sénateur Andreychuk qui était présidente du comité à ce moment.

Je crois que l'idée du rapport est vraiment venue des audiences qui avaient été tenues sur la Convention américaine des droits de l'homme, qui a été le sujet de la présentation avant moi.

In sponsoring this report, the committee was interested in not only the convention, but also other human rights instruments that Canada has yet to ratify. The committee wanted to know if there were other instruments that could be studied or that should be ratified. However, it was clear that there was no list of all of the human rights instruments that had not been ratified. That is what I was asked to do, to identify instruments that Canada had not ratified and then to try to identify the reasons for this. That is why I did in the report.

The report contains a list of all of the treaties, conventions, protocols that remain to be ratified by Canada.

I only looked at international instruments that create rights and obligations. I did not look at declarations, for example. I limited myself to conventions that create legal rights and obligations. That is the introduction to the report.

I would like to talk about the methodology that I used for the research and the report. The report identifies each instrument. There is also a brief description of the contents of the treaties, and well as a delimitation of the reasons for non-ratification.

In order to do this, I divided the research project into two stages. The committee had asked me to review all of the written documentation, including government documents and Parliamentary proceedings, in order to identify the reasons for Canada's failure to ratify each of the instruments listed.

I proceeded with interviews with stakeholders from government and non-governmental organizations. I also conducted interviews to complete the written documentation.

You will notice that for some conventions, I was unable, in the end, to identify the reasons for non-ratification. I will come back to this point a bit later.

I first reviewed the written documentation and conducted interviews with representatives from the Department of Foreign Affairs, in particular with the multilateral section of the Human Rights Division, with respect to issues involving the UN.

I contacted other departments, including Human Resources Development Canada. This department has an office for international labour affairs that looks after labour law conventions, for example. I also contacted certain government organizations, such as the Council of Ministers of Education, Canada, which was involved in certain conventions and obviously, non-governmental organizations such as Amnesty International, the Canadian Council for Refugees and several others. I also spoke with legal experts, lawyers and law professors who specialize in the areas related to these conventions.

En faisant cette étude, le comité s'est intéressé non seulement à la convention mais aussi aux autres instruments en matière des droits de la personne que le Canada n'a toujours pas ratifiés. Le comité s'intéressait à savoir s'il y avait d'autres instruments qui pouvaient faire l'objet d'étude et de pressions pour encourager la ratification. Toutefois, c'était évident qu'il n'y avait pas de recensement de tous les instruments en matière de droits de la personne qui n'avaient pas fait l'objet de ratification. C'est ce qu'on m'a demandé de faire, identifier les instruments non ratifiés par le Canada et ensuite essayer d'identifier les motifs de la non-ratification. C'est ce que j'ai fait dans le rapport.

Le rapport comprend une énumération de tous les traités, conventions, protocoles, que le Canada n'a toujours pas ratifiés.

J'ai regardé seulement les instruments internationaux qui sont créateurs de droits et d'obligations. Je n'ai pas regardé les déclarations, par exemple. Je me suis tenue seulement aux conventions qui créent des droits et des obligations juridiques. C'est l'introduction au rapport.

Je vais parler de la méthodologie que j'ai adoptée pour la recherche et le rapport. Dans le rapport chaque instrument est identifié. Vous avez aussi une brève description du contenu du traité, ainsi qu'une délimitation des motifs de non-ratification.

Pour en arriver à ce point, j'ai divisé mon projet de recherche en deux phases. Le comité m'avait demandé de recenser toute la documentation écrite, soit la doctrine, les documents du gouvernement, les délibérations du Parlement pour tenter d'identifier les raisons de la non-ratification dans chacun des instruments énumérés par le Canada.

J'ai procédé à des communications en tenant des entrevues avec des intervenants, des représentants du gouvernement et des organisations non gouvernementales. J'ai aussi procédé à des entrevues pour compléter la documentation écrite.

Vous constaterez que pour certaines des conventions, je n'ai pu identifier, en fait, les motifs de la non-ratification. Je reviendrai sur ce point un peu plus tard.

J'ai consulté en premier lieu de la documentation écrite et j'ai fait des entrevues avec des gens du ministère des Affaires étrangères, surtout avec la Direction des droits de la personne, dans leur section multilatérale, et relativement aux affaires de l'ONU.

J'ai contacté d'autres ministères, entre autres, le ministère du Développement des ressources humaines. Ce ministère a un bureau pour les affaires internationales qui s'occupe, par exemple, des conventions dans le domaine du droit du travail. J'ai contacté aussi certaines organisations gouvernementales comme le Conseil des ministres de l'Éducation, qui était un intervenant pour certaines des conventions et évidemment pour des organisations non gouvernementales telles que Amnistie internationale, le Conseil canadien pour les réfugiés et plusieurs autres. J'ai parlé aussi avec des juristes, des avocats et des professeurs de droit qui sont des spécialistes dans certains des domaines touchés par ces conventions.

In carrying out this work I realized that there has never been a study or listing of all of the conventions that Canada has not ratified. Your initiative is a welcome one. That is what the people I contacted felt. They have been waiting a long time for such a study.

Even the Human Rights Division of the Department of Foreign Affairs had never compiled a list and identified the conventions. This division was unable to give me the reasons why there had not been ratification, despite all of the department's assistance.

I will now move to the contents of the report and the conclusions that can be drawn from them.

I was not asked to draw broad conclusions in this report, but instead to identify the reasons for Canada's failure to ratify each instrument. As a result, the report contains a list of conventions, their description and the reasons for non-ratification of these conventions.

For the purposes of this evening's presentation, I will avoid giving a detailed description of each convention individually. I will instead present overall conclusions on the issue of non-ratification of the conventions listed in hopes that these conclusions will help you proceed with hearings, if that is the case, or include a more in-depth study of certain conventions in your report.

[*English*]

In the four-page document I distributed, I tried to group the 30 or so international conventions into larger categories to try to put a hierarchy on some of these instruments. Rather than the form and subject matter classification that I used in the report, this is a different way in which some of these conventions can be grouped.

I regrouped them today for presentation. I had fairly short notice, and I would like to do a bit more work on these general groupings, but I tried to put something together for you tonight that I think will help you to understand some of what is in the report.

It should be noted, before I get to those groupings, that one of the conventions in the report has since been ratified, that being the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women that I refer to in the English report on page 45. That now has been ratified, although in my report I indicated that ratification was imminent. The others have not yet been ratified.

I have grouped these into three general categories that have a bit of a hierarchy. The first is the treaties that I have referred to as ones that I think are less important in terms of eventual ratification, and that is for two reasons. Some of them I would classify as outdated treaties. A second group under that general category is treaties that conflict with other international conventions or treaties that Canada has ratified.

En faisant ce travail, j'ai réalisé qu'il n'y avait jamais eu d'étude ou de recensement de toutes les conventions non ratifiées par le Canada. Votre initiative est la bienvenue. C'est ce que pensent les gens avec qui j'ai eu des contacts. Ils attendaient depuis longtemps un tel recensement.

Même la Direction des droits de la personne du ministère des Affaires étrangères n'avait jamais procédé à un tel recensement et jamais identifié les conventions. Cette direction n'était pas en mesure de me dire les raisons pour lesquelles on n'avait pas eu de ratification, malgré toute l'assistance avec le ministère des Affaires étrangères.

Je vais maintenant passer au contenu du rapport et les conclusions que l'on pourrait en tirer.

On ne m'a pas demandé de tirer de conclusions générales dans ce rapport, mais plutôt d'identifier pour chaque instrument les motifs de non-ratification. Vous trouverez donc dans le rapport une énumération des conventions, la description et les motifs de non-ratification pour ces conventions.

Pour les fins de la présentation de ce soir, je vais éviter de vous faire une description de chaque convention de manière individuelle. Je vais plutôt tenter de vous présenter des conclusions générales sur la question de la non-ratification de ces conventions énumérées en espérant que ces conclusions vous aideront à procéder, s'il y a lieu, à des audiences ou d'inclure dans votre rapport une étude plus approfondie de certaines des conventions.

[*Traduction*]

Dans le document de quatre pages que j'ai distribué, j'ai essayé de regrouper la trentaine de traités internationaux en grandes catégories pour essayer d'établir une hiérarchie entre eux. Au lieu de la classification par la forme et le sujet que j'ai employée dans le rapport, il s'agit d'un groupement différent de certains de ces textes.

Je les ai regroupés aujourd'hui pour l'exposé. J'ai eu un préavis relativement court, et je voudrais travailler davantage sur ces grands regroupements, mais j'ai essayé tout de même de vous proposer ce soir quelque chose qui, selon moi, vous aidera à comprendre une partie du contenu du rapport.

Il importe de signaler, avant que je n'aborde ces groupements, que l'un des traités dont il est question dans le rapport a été ratifié depuis, soit la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes dont il est question à la page 45 du rapport en anglais. Cette convention a été ratifiée, mais je disais dans rapport que la ratification était imminente. Les autres n'ont pas encore été ratifiées.

J'ai groupé ces textes en trois grandes catégories selon un classement plus ou moins hiérarchique. La première comprend les traités que j'ai désignés comme ceux dont la ratification me semble moins importante pour deux raisons. Certains me semblent dépassés. Le deuxième groupe de cette grande catégorie comprend les traités qui vont à l'encontre d'autres conventions ou traités internationaux que le Canada a ratifiés.

Let us look briefly at these two groupings under the ones that I think are of a less urgent priority. For the three treaties that I have listed under outdated treaties, either the subject matter is no longer relevant or the subject matter or content of these treaties has been displaced by other conventions that Canada has ratified.

I should note that it is generally the view of the Canadian government that these are no longer relevant. There may be some NGOs that believe there is still some value to these, and I will identify that in the report for you. However, for tonight's purposes, I wanted to give you the information that the reason we are not ratifying some treaties is that they no longer seem to be relevant.

The second grouping includes treaties that conflict with other international instruments that Canada has ratified, and you see here a listing of four conventions on asylum. These are inter-American conventions. Some of them are quite old and actually predate the international convention on refugees. Canada is committed to the international convention on refugees, whereas these four create a completely different system.

You may be aware there was for a long time a regional convention in Latin America around political asylum. There were a lot of coups after which political leaders were suddenly granted political asylum in either embassies or other countries. There was a kind of custom regarding this built up in Latin America. Some of these conventions reflect that, and it is not necessarily what is now seen as the asylum approach in international law.

That is the first category, and I would suggest that in terms of the work you might do in the future these might be of less interest to you because there does not seem to be an urgent need to ratify these.

The second category is the treaties for which the reasons for non-ratification seem to be unknown or unclear. Here again, I have two general groupings. The first is treaties that no longer have any incompatibility with Canadian internal law. These two are of quite a bit of interest. The first is this optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights that aims to abolish the death penalty. The second one is also on the death penalty, but it is the American Convention on Human Rights to abolish the death penalty.

I have grouped them under this category of unknown or unclear because, for the longest time, Canada refused to ratify these conventions since, until 1998, we still had the death penalty under the National Defence Act and also still had some issues around extradition to death penalty jurisdictions.

Canada was concerned that by ratifying these two conventions we would be limited in our ability to return fugitives to death penalty jurisdictions. However, in my view and certainly in the view of many NGOs, these are no longer relevant justifications. First, we abolished the death penalty in 1988 under the National Defence Act. Therefore, we no longer have any law that includes

Considérons brièvement ces deux groupes, à commencer par ceux qui me semblent moins urgents. Dans le cas des trois traités que j'ai classés parmi ceux qui sont dépassés, ou bien le sujet n'a plus aucune pertinence ou bien le sujet ou le contenu des traités a fait l'objet d'autres conventions que le Canada a ratifiés.

Je dois signaler que le gouvernement canadien estime généralement que ces traités n'ont plus aucune pertinence. Certaines ONG leur accordent peut-être encore une certaine valeur, et je le signalerai dans mon rapport. Cependant, pour ce qui nous intéresse ce soir, je voulais vous dire que, si nous ne ratifions pas certains traités, c'est qu'ils ne nous semblent plus pertinents.

Le deuxième groupe comprend les traités qui vont à l'encontre d'autres instruments internationaux que le Canada a ratifiés. Il y a là quatre conventions sur l'asile. Ce sont des conventions interaméricaines. Certaines sont très anciennes et remontent même avant la convention internationale sur les réfugiés. Le Canada s'est engagé à respecter la convention internationale sur les réfugiés, alors que les quatre autres textes créent un système complètement différent.

Vous savez peut-être qu'il y ait eu pendant longtemps une convention régionale en Amérique latine sur l'asile politique. Il y a eu de nombreux coups d'État après lesquels les dirigeants politiques ont soudainement obtenu l'asile politique dans des ambassades ou dans d'autres pays. Il y avait une sorte de coutume à cet égard en Amérique latine. Certaines de ces conventions portent la marque de cette coutume, et cela ne correspond pas nécessairement à ce que nous voyons maintenant comme l'approche de la question de l'asile en droit international.

Voilà pour la première catégorie. J'estime que, du point de vue du travail que vous voudrez peut-être accomplir à l'avenir, ces textes sont peut-être moins intéressants, car il ne semble pas urgent de les ratifier.

La deuxième catégorie est celle des traités pour lesquels les motifs de non-ratification sont inconnus ou peu clairs. Ici encore, il y a deux grands groupes. Le premier est celui des traités qui ne sont plus compatibles avec le droit interne du Canada. C'est deux textes présentent un certain intérêt. Le premier est le protocole facultatif du Pacte international sur les droits civils et politiques, qui vise à abolir la peine de mort. Le deuxième concerne également la peine de mort, mais il s'agit de la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme visant à abolir la peine de mort.

J'ai englobé ces textes dans la catégorie des causes inconnues ou peu claires, car le Canada a refusé le plus longtemps de ratifier ces conventions, puisque, jusqu'en 1998, la peine de mort était toujours prévue dans la Loi sur la défense nationale et il y avait toujours des problèmes d'extradition vers des pays qui appliquent la peine de mort.

Le Canada craignait, s'il ratifiait ces deux conventions, d'avoir des difficultés à renvoyer des fugitifs vers des pays qui appliquent la peine capitale. Toutefois, je pense, comme de nombreuses ONG, que ces justifications ne tiennent plus. Tout d'abord, nous avons aboli la peine de mort en 1988, dans la Loi sur la défense nationale. Nous n'avons donc plus aucune loi qui prévoit la peine

the death penalty. The second reason is the Supreme Court decision in *Burns*, with which you may be familiar. *Burns* was an extradition case of two young Canadians. The issue was whether the Minister of Justice had an obligation under the Extradition Act to seek guarantees from a jurisdiction that has the death penalty that it would not be imposed on Canadian citizens. You will remember that the Supreme Court said that the minister does have the obligation to seek guarantees.

Given that case, the ratification of these two conventions will not limit us because the Supreme Court of Canada under our Constitution has already placed those limits.

Some of the NGOs with whom I spoke said that it is not clear now why we are not proceeding with ratification of these two conventions on the death penalty. We have already signed other conventions that limit the use of death penalty. By virtue of the Convention on the Rights of the Child, we cannot use the death penalty for any child.

There are other ways in which we have already made these commitments in some form. I put them under a question mark, and it may be of interest to the committee at some point to look into why we are not proceeding, now that the obstacles have been removed.

The second grouping is a list of conventions and treaties for which I was unable to find the reasons for non-ratification. I could probably guess that some of them fall under the category of conventions that are no longer relevant. Some of these are old, such as the status of aliens at the turn of the century. Some are inter-American conventions and the Canadian government will not ratify them until they make a decision on the general American Convention on Human Rights.

Those might be the reasons, but to be honest with you, no one at Foreign Affairs was able to confirm any official reasons for non-ratification. I was not able to find any reasons in written documentation or during interviews.

The last category holds those conventions for which ratification remains highly relevant. In some cases, there are NGOs actively campaigning for ratification. In some cases, the federal government is engaged in consultations with the goal of ratification. In other cases, we are still actively studying these treaties.

I have several groupings here. I would not consider them yet scientific.

As a first grouping are the treaties whose ratifications are currently the subject of consultations with provincial governments. From indications that I have had, the federal government is in the process of trying to get to the ratification point, but there is still work that needs to be done with the provincial governments. These fall under provincial areas of jurisdiction.

I would like to say a few words about the two UNESCO conventions that are listed there. They are on discrimination in education, and they clearly fall under provincial jurisdiction. However, the Canadian commission on UNESCO, and some of

de mort. La deuxième raison est la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Burns*. Cette affaire d'extradition mettait en cause deux jeunes Canadiens. Il s'agissait de savoir si le ministre de la Justice était tenu, en vertu de la Loi sur l'extradition, de demander des garanties à un pays qui a toujours la peine capitale de ne pas l'appliquer à des citoyens canadiens. Vous vous rappellerez que la Cour suprême a statué que le ministre avait effectivement cette obligation.

Étant donné cette cause, la ratification de ces deux conventions ne nous imposera aucune limite, puisque la Cour suprême du Canada a déjà imposé ces limites en vertu de notre Constitution.

Certaines des ONG avec lesquelles j'ai communiqué me disent ne pas voir clairement pourquoi nous ne ratifions pas ces deux textes qui portent sur la peine de mort. Nous en avons déjà signé d'autres qui limitent le recours à cette peine. En vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, nous ne pouvons imposer la peine de mort à un enfant.

Il y a d'autres façons dont nous avons pris ces engagements sous une forme ou une autre. Je mets donc un point d'interrogation. Il pourrait être intéressant que le comité, à un moment donné, essaie de voir pourquoi nous ne ratifions pas ces textes, maintenant que les obstacles ont été levés.

Le deuxième groupe comprend une série de conventions et de traités dont je n'arrive pas à trouver les motifs de non-ratification. Il est probable que certains appartiennent à la catégorie des conventions qui ne sont plus pertinentes. Certains textes sont anciens, comme celui du début du siècle qui porte sur le statut des étrangers. Il y a aussi des conventions interaméricaines, et le gouvernement du Canada ne les ratifiera pas avant d'avoir pris une décision sur le texte plus général, la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Ce sont peut-être là les raisons, mais, pour être honnête avec vous, personne, aux Affaires étrangères, n'a pu confirmer de raisons officielles pour ne pas ratifier ces textes. Je n'ai pu trouver aucune raison, ni dans les documents, ni au cours des entrevues.

La dernière catégorie comprend les conventions dont la ratification demeure pertinente au plus haut point. Dans certains cas, des ONG font campagne pour obtenir la ratification. Dans d'autres, le gouvernement fédéral mène des consultations en vue de la ratification. Dans d'autres cas encore, nous étudions activement les traités.

J'ai fait plusieurs regroupements, mais je ne les considérerais pas encore comme scientifiques.

Dans un premier groupe se trouvent les traités dont la ratification fait actuellement l'objet de consultations avec les gouvernements provinciaux. D'après les indications que j'ai recueillies, le gouvernement fédéral essaie d'en arriver à ratifier les textes, mais il reste du travail à faire avec les gouvernements provinciaux. Ils portent sur des domaines de compétence provinciale.

Je voudrais dire un mot des deux conventions de l'UNESCO énumérées ici. Elles portent sur la discrimination en matière d'enseignement, et elles sont nettement du ressort des provinces. Toutefois, la Commission canadienne pour l'UNESCO et diverses

the other people with whom I have talked, have felt that these have been stalled for no obvious reasons. These people were probably the group that was most interested in my report, because they had hopes that if someone started paying attention to these two conventions it might lead to the provinces and the federal government doing something towards ratification.

The unusual thing about these two is that, at the same time as there were conventions on eliminating discrimination in education, they also developed a non-binding declaration that Canada has signed. Under that declaration, Canada submits reports as to how it is conforming to the declaration, which is identical to the convention.

We are doing work to ensure that we are not in violation of these principles, but we have done nothing to ratify. My sense is that it is not for content or subject matter reasons. There is no principled reason. As it requires consultation and work with the provinces, nobody is doing it.

The Council of education ministers should be doing this. As far as I could tell, they were not doing any work towards ratification. They are busy reporting every several years on the declaration as opposed to trying to get the provinces to get on board on the ratification.

I flag that for you, as there are some people quite interested in having some progress made on those two conventions.

A second grouping here is treaties that substantially conflict with Canadian internal laws, either federal or provincial. These are the most contentious ones. The one of which you are most aware is the American Convention on Human Rights. You have been studying this for quite a while. You are very familiar with the issues.

I have listed some other treaties that do not seem to be moving towards ratification because there are still too many substantial differences between the international convention and our internal laws. There does not seem to be a willingness on the part of the provincial governments or the federal government to make those changes.

It is not very hard to make such changes. One need only look at the ILO Convention concerning indigenous and tribal peoples to imagine the kinds of concerns that would come up under that kind of convention.

Those are the ones that may be of interest in terms of further study. Is there any hope that we could move towards ratification of these conventions?

The ILO considers the two ILO ones regarding bargaining rights and minimum age for employment to be part of their fundamental conventions. ILO wants every state to ratify these two.

personnes avec qui je me suis entretenue ont l'impression que des obstacles ont été semés pour des raisons qui ne sont pas évidentes. Ces personnes formaient probablement le groupe le plus intéressé par mon rapport, car elles espéraient que, si quelqu'un commençait à accorder de l'attention à ces deux conventions, les provinces et le gouvernement fédéral feraient peut-être quelque chose pour les ratifier.

Ce qu'il y a d'inhabituel dans ces deux cas, c'est que, parallèlement à ces conventions sur l'élimination de la discrimination en matière d'enseignement, on a également mis au point une déclaration que le Canada a signée. Aux termes de la déclaration, le Canada produit des rapports pour montrer comment il se conforme à la déclaration, qui est identique à la convention.

Nous nous efforçons de ne pas violer ces principes, mais nous n'avons rien fait pour ratifier la convention. À mon sens, ce n'est pas pour des raisons de contenu ou de sujet. Ce n'est pas non plus une question de principe. Il faut consulter les provinces et travailler avec elles, et personne ne le fait.

Le Conseil des ministres de l'Éducation devrait se charger de la question. Que je puisse voir, on ne fait rien pour parvenir à la ratification. On s'active à rédiger des rapports, toutes les quelques années, au lieu d'essayer de rallier les provinces pour ratifier la convention.

Je vous signale ce cas, car certains souhaitent vivement qu'on fasse quelque progrès sur ces deux conventions.

Un deuxième groupe est celui des traités qui accusent des divergences importantes avec des lois canadiennes, fédérales ou provinciales. Ce sont les cas les plus litigieux. Celui que vous connaissez le mieux est celui de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Vous l'étudiez depuis un certain temps. Vous connaissez fort bien le dossier.

J'ai dressé une liste d'autres traités qui ne semblent pas être sur le point d'être ratifiés parce qu'il y a toujours trop de divergences importantes entre la convention internationale et nos lois. Les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral ne semblent pas disposés à apporter les modifications voulues.

Il n'est pas très difficile d'apporter ces modifications. Il suffit de considérer la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux pour imaginer les préoccupations que ce genre de convention peut soulever.

Ce sont les textes dont il serait peut-être le plus intéressant de pousser l'étude. Y a-t-il quelque espoir de ratification?

L'OIT estime que ses deux textes sur les droits de négociation collective et l'âge minimum d'admission à l'emploi font partie de ses conventions fondamentales. L'Organisation veut que tous les États les ratifie.

Canada has yet to ratify three of nine fundamental conventions. The ILO has hundreds of conventions, but they have identified nine of them that they want every state to ratify. It may be worth pursuing that to try to understand why Canada is still reticent to do the work to get to the point of ratification.

The next category is an interesting one. It comes from my interviews with Foreign Affairs.

There is a group of conventions where there seems to be a division between developing and developed world states. Foreign Affairs referred to these as “the group of 77 treaties,” referring to the non-aligned countries.

Canada’s concerns regarding these treaties would appear to be in step with other industrial countries, which also have not ratified these. Most of the ratifying states are part of the developing world. There are some principal reasons why Canada has refused to do ratify this group of treaties.

I would highlight that the one on migrant workers is of huge interest to the NGO human rights community in Canada. There is a campaign to try to get ratification of this convention. Only one ratification is missing for the convention to come into force internationally. Canadian NGOs would like Canada to be that additional ratification. Canadian NGOs feel this is a really important convention.

I would think that that would be an interesting one for further study, because there is a lot of interest in Canada about this convention. I should add that you have in the report all the citations and references for the people who I interviewed. Therefore, you have a list of potential witnesses, if you decide to pursue any of this.

The final category is treaties that await the ratification of another treaty. There are probably a few others that I could add here, but these are mostly the inter-American treaties on human rights where Canada’s position is that until we decide about the main one, the American Convention on Human Rights, we will not ratify these other ones.

Certainly some of the NGOs do not feel that is necessarily a good justification. They feel that one way to slowly get into the American system is to ratify the ones with which we do not have issues.

That is something to think about. There may be a couple more that I could have put under that category.

The report is actually more under a subject matter listing than the manner in which I presented it tonight. However, it was my understanding that the committee wished to pursue hearings on more than just the American convention and that there might be other treaties that would be of interest to the Canadian community generally that the committee might wish to pursue.

Le Canada n’a pas encore ratifié trois des conventions fondamentales. L’OIT a des centaines de conventions, mais elle en a désigné neuf dont elle veut qu’elles soient ratifiées par tous les États. Il vaut peut-être la peine d’approfondir la question pour essayer de comprendre pourquoi le Canada hésite encore à faire le nécessaire pour les ratifier.

La catégorie suivante est intéressante. Elle découle de mes entrevues avec les représentants des Affaires étrangères.

Il s’agit d’un groupe de conventions au sujet desquelles il semble y avoir clivage entre les pays industrialisés et les pays en développement. Les Affaires étrangères parlent à ce sujet des «traités du groupe des 77», faisant allusion aux pays non alignés.

Les préoccupations du Canada au sujet de ces traités semblent concorder avec celles des autres pays industrialisés, qui ne les ont pas ratifiés non plus. La plupart des pays qui ont ratifié ces traités sont des pays en développement. Il y a certaines raisons fondamentales pour lesquelles le Canada a refusé de ratifier ce groupe de traités.

Je signale que celui qui porte sur les travailleurs migrants présente un intérêt considérable pour le groupe des ONG qui défendent les droits de la personne au Canada. Il existe une campagne en faveur de la ratification de cette convention. Il ne manque qu’une ratification pour que la convention entre en vigueur au niveau international. Les ONG souhaiteraient que le Canada procure cette ratification additionnelle. Les ONG canadiennes estiment que cette convention est vraiment importante.

Je crois que ce serait une convention intéressante à étudier parce qu’il existe au Canada un vif intérêt à son sujet. Je précise qu’on trouve dans le rapport toutes les citations et références concernant mes entrevues. Vous avez donc là une liste de témoins auxquels vous pourriez faire appel, si vous décidiez d’étudier le cas de cette convention.

La dernière catégorie est celle des traités qui sont en attente de la ratification d’un autre traité. Je pourrais probablement en ajouter quelques autres, mais il s’agit essentiellement de traités interaméricains sur les droits de la personne. La position du Canada consiste à refuser de les ratifier tant que nous n’aurons pas pris de décision sur le texte principal, la Convention américaine relative aux droits de l’homme.

Certaines ONG n’ont sûrement pas l’impression que ce soit nécessairement une bonne justification. Elles estiment qu’une manière d’adopter lentement le système interaméricain est de ratifier les textes qui ne nous posent aucun problème.

On peut y réfléchir. Il y a peut-être encore un ou deux autres traités que j’aurais pu ranger dans cette catégorie.

Le rapport propose plutôt une liste par sujets, au lieu de la présentation que j’ai adoptée ce soir. Toutefois, j’ai cru comprendre que le comité souhaitait tenir des audiences qui ne portent pas seulement sur la Convention américaine et qu’il y aurait peut-être d’autres traités qui intéresseraient l’ensemble des Canadiens et sur lesquels le comité souhaiterait peut-être se pencher.

I hope that I have highlighted some of the more interesting parts of the work. That concludes my prepared remarks. I would be happy to answer any questions.

The Chairman: Thank you. Under “B” on page 2, the protocol to the American Convention on Human Rights to abolish the death penalty is not a stand-alone protocol until the American convention is ratified.

Ms. LaViolette: That would be a good point attached to the main convention. That is another that could have gone in that last category.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: We wish to thank you for this most useful report. I only have one problem. In law, a treaty is signed, ratified and implemented. In your report, you use the words, “The principal international human rights instruments to which Canada has not yet acceded.” In legal terms this is not clear. It is possible to support a treaty and sign it. However, this treaty must then be ratified and implemented in order to change the country’s laws. Canadian jurisprudence is very clear on this point. Where did you find the word “acceded?” What do you mean by this term?

Ms. LaViolette: I did not want to use a technical term in the title of the report, because some of the conventions have not been signed. There were some cases that were ratified immediately. Sometimes, the principles of a convention are implemented before it is ratified.

As for the title, I did not want to use a legal technical term. However, you are right. I fully understand your comment.

Senator Beaudoin: If the treaty appears on the list, does that mean that we acceded to it, or that we signed it, at least?

Ms. LaViolette: No, many of these conventions have not been signed and some of them have been signed without being ratified. Because of this, we cannot say that there has been ratification, because in these cases, there has been no signing.

Senator Beaudoin: In that case, I think there should be more work. We should draw up a list of the treaties that we have signed, the treaties we have not signed, and that could be of interest to us, the treaties we have ratified and the treaties we have not ratified. Then it would all be clear.

Ms. LaViolette: The report does indicate whether the convention was signed or ratified, whether Canada has signed and ratified each convention.

Senator Beaudoin: Is this indicated for each one?

J’espère avoir fait ressortir certains des éléments les plus importants du travail. Voilà qui met fin aux observations que j’ai préparées. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous pourriez avoir à poser.

Le président: Merci. Sous «B», à la page 2, le protocole de la Convention américaine relative aux droits de la personne prévoyant l’abolition de la peine capitale n’est pas un protocole indépendant tant que la Convention américaine n’a pas été adoptée.

Mme LaViolette: Ce serait un bon point à rattacher à la Convention principale. C’est un autre élément qui aurait pu figurer dans la dernière catégorie.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: Nous aimerions vous remercier, pour ce travail très utile. Ma seule difficulté est la suivante. En droit, un traité est signé, ratifié et mis en oeuvre. Dans votre texte, vous employez les mots, «Les principaux instruments internationaux en matière des droits de la personne auxquels le Canada n’a pas encore adhéré [...]». En droit, cet énoncé n’est pas clair. Il est possible de s’entendre sur un traité et le signer. Toutefois, il faudra par la suite que ce traité soit ratifié et mis en oeuvre pour changer la loi du pays. La jurisprudence canadienne est très claire sur ce point. Où avez-vous trouvé ce mot «adhéré»? Qu’entendez-vous par ce terme?

Mme LaViolette: Je ne voulais pas employer de terme technique dans le titre du rapport, car pour certaines conventions on n’a pas procédé à la signature. Il y a des cas où on a procédé immédiatement à la ratification. Dans d’autres cas, il y a eu signature de la convention suivie de la ratification. Quelques fois on met en oeuvre les principes d’une convention avant de la ratifier.

En ce qui a trait au titre, je n’ai pas voulu utiliser un terme technique de droit. Toutefois, vous avez raison. Je saisis bien votre observation.

Le sénateur Beaudoin: Si le traité apparaît à la liste, cela signifie qu’on y a adhéré, ou du moins, qu’on l’a signé?

Mme LaViolette: Non, plusieurs de ces conventions n’ont pas été signées, et certaines ont été signées sans être ratifiées. Pour cette raison, nous ne pouvions indiquer qu’il y a eu ratification, car dans ces cas il n’y a pas eu signature.

Le sénateur Beaudoin: Je crois qu’il serait alors indiqué de poursuivre le travail. Il faudrait élaborer une liste indiquant les traités que nous avons signés, les traités que nous n’avons pas signés et qui seraient susceptibles de nous intéresser, les traités que nous avons ratifiés, et les traités que nous n’avons pas ratifiés. Le tout serait alors très clair.

Mme LaViolette: Le rapport indique toutefois si la convention a été signée ou ratifiée, à savoir, pour chaque convention, s’il y a eu signature du Canada et s’il y a eu ratification.

Le sénateur Beaudoin: Cette indication apparaît dans chaque cas?

Ms. LaViolette: Yes. In fact, when we negotiated the research project, we considered including the conventions ratified by Canada that were not implemented. However, we felt that would widen the scope of the study too much and that it would be difficult, if not impossible, to assess to what extent a convention that was signed had been implemented. We therefore excluded conventions that were ratified but not necessarily implemented, from this report. What we have here is only a list of conventions that were not signed, or were not signed and ratified.

Senator Beaudoin: So it says for each treaty whether it has been signed or ratified?

Ms. LaViolette: Yes.

Senator Beaudoin: In 1997 or 1998, the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs abolished capital punishment. The Armed Forces had abolished capital punishment in 1976. We are one of the most advanced countries when it comes to this.

You have indicated what the case is for each treaty, and that is enough for me. We need to distinguish between signing, ratifying and implementing. In fact, our score, when it comes to the implementation stage is not that high.

[English]

Senator Beaudoin: The implementation of treaties is not moving along smoothly.

However, this is truly interesting and will be extremely useful. Thank you for the information.

The Chairman: I wanted to return to treaties for which ratification remains relevant. Education is totally provincial, even though we have signed declarations. I would be interested in knowing why you did that, because it is almost a no-no for the federal government to touch education, in any way, shape or form, except for the declaration that has been signed. Why did you list the two UNESCO ones, or was it pressure from NGOs?

Ms. LaViolette: No. My departure point is a UNESCO document that UNESCO actually puts out every two years. It is a listing of all the major international human rights treaties and their ratification and signature status for every state.

That was my initial point. One needed to define an "international human rights convention" because one could have gone beyond that and talked about Geneva conventions and international humanitarian law. I was trying to have a definition that might be used more generally. Everyone refers to this document as the listing of all human rights conventions. They include in that the two UNESCO ones on discrimination because they include any human rights treaty that touches on discrimination. The two UNESCO treaties are on that list. I was not mandated to exclude treaties that completely fell under provincial jurisdiction. I was asked to look at all of them and to identify the reasons.

Mme LaViolette: Oui. D'autre part, lorsque nous avons négocié le projet de recherche, nous avons parlé d'examiner les conventions ratifiées par le Canada sans toutefois qu'elles n'aient été mises en vigueur. Nous avons toutefois estimé qu'un tel exercice donnerait une trop grande portée à l'étude et qu'il était très difficile voire impossible d'évaluer jusqu'à quel point on a mis en vigueur une convention signée. Nous avons donc exclu de ce rapport les conventions ratifiées qui n'ont pas nécessairement été mises en vigueur. Nous n'avons ici que la liste des conventions qui n'ont pas été signées, ou qui n'ont pas été signées et ratifiées.

Le sénateur Beaudoin: On indique donc pour chaque traité s'il a été signé ou ratifié?

Mme LaViolette: Oui.

Le sénateur Beaudoin: En 1997 ou 1998, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a aboli la peine de mort. Les Forces armées avaient aboli la peine de mort en 1976. Sur ce plan, nous sommes l'un des pays les plus avancés.

Vous avez bien indiqué pour chaque traité ce dont il s'agit, et cela me suffit. Il faut distinguer entre signer, ratifier et mettre en oeuvre. En effet, notre moyenne en ce qui a trait à l'étape «mise en oeuvre» n'est pas très élevée.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: La mise en oeuvre des traités n'avance pas de façon très fluide.

Toutefois, cela est vraiment intéressant et ce sera extrêmement utile. Merci de cette information.

Le président: Je voudrais en revenir aux traités dont la ratification demeure pertinente. L'éducation relève entièrement des provinces, même si nous avons signé des déclarations. Je voudrais savoir pourquoi vous avez fait cela, car il est presque interdit au gouvernement fédéral de toucher à l'éducation de quelque façon que ce soit, exception faite de la déclaration qu'il a signée. Pourquoi avez-vous énuméré les deux conventions de l'UNESCO? À cause des pressions des ONG?

Mme LaViolette: Non. Mon point de départ est un document de l'UNESCO publié tous les deux ans. C'est une liste de tous les grands traités internationaux en matière de droits de la personne, avec les indications de ratification et de signature par tous les États.

C'était mon point de départ. Il fallait définir ce qu'on entendait par «convention internationale sur les droits de la personne», car on aurait pu aller au-delà et parler des conventions de Genève et du droit humanitaire international. J'essayais d'avoir une définition susceptible d'être utilisée plus généralement. Tout le monde parle de ce document comme d'une liste de toutes les conventions sur les droits de la personne. On y trouve ces deux conventions de l'UNESCO sur la discrimination, puisqu'il y a dans la liste tous les traités sur les droits de la personne qui portent sur la discrimination. Les deux traités de l'UNESCO sont dans la liste. Je n'ai pas eu pour mandat de laisser de côté les traités qui relèvent entièrement des compétences provinciales. On m'a demandé de les examiner et de définir les raisons.

You may think that because they are provincial you may not want to pursue any further study of these two. However, there is an interest in the NGO community to pursue this, and they are not getting it from the provinces. You would have no problems having witnesses appear on this issue, but it is up to you. I certainly agree that it is a provincial matter.

The Chairman: I am trying to recall: Did we not just sign a convention on the rights of the child?

Ms. LaViolette: We ratified that one. It would not have been part of my study.

Senator Poy: Professor LaViolette, I need some clarification, please. Under “B” in the report, where you talked about the death penalty, you said that the Supreme Court’s decision supersedes the ratification. Could you clarify that?

Ms. LaViolette: I may not have expressed myself properly. Canada seemed to hesitate to ratify these two — certainly the first one and the second optional protocol — because Canada did not want to limit itself in cases of extradition. It wanted to be able to extradite to jurisdictions that have a death penalty. There was concern that this would prohibit that.

Since then, we had a Supreme Court decision using our own Constitution that has limited Canada’s ability to extradite to jurisdictions with the death penalty. My point was that we already have that limit. It was imposed not by this treaty but by our own Supreme Court based on our own Constitution. That no longer seems to be a relevant justification to refuse to go ahead with ratification, because we are already limited.

[Translation]

Senator Chaput: Congratulations Ms. LaViolette. I look forward to reading the report in its entirety. This report will help us understand the situation.

The Chairman: Thank you so much, Professor LaViolette.

Ms. LaViolette: It has been my pleasure. I very much appreciated the work. This was a study that had never been done. I hope that you will look into the area further.

The Chairman: It is now a public document.

The committee adjourned.

Vous serez peut-être d’avis que vous ne devez pas prendre ces conventions en considération parce qu’elles sont de ressort provincial. Néanmoins, les ONG s’intéressent à ce dossier, et elles n’obtiennent aucun résultat du côté des provinces. Vous n’auriez aucun mal à faire comparaître des témoins pour parler de la question, mais la décision vous revient. Je reconnais tout à fait qu’il s’agit d’une question de ressort provincial.

Le président: J’essaie de me souvenir: ne venons-nous pas de signer une Convention relative aux droits de l’enfant?

Mme LaViolette: Nous avons ratifié cette convention. Il n’en est pas question dans mon étude.

Le sénateur Poy: Madame LaViolette, je voudrais des précisions, si vous voulez bien. À la partie «B» du rapport, là où il est question de la peine de mort, vous dites que la décision de la Cour suprême l’emporte sur la ratification. Qu’entendez-vous par là?

Mme LaViolette: Je ne me suis peut-être pas exprimée correctement. Le Canada semblait hésiter à ratifier ces deux textes — certainement le premier, et le deuxième protocole facultatif — parce qu’il ne voulait pas s’imposer de limites concernant l’extradition. Il voulait avoir la possibilité d’extrader des personnes vers des pays qui ont toujours la peine de mort. Il craignait que ces textes ne l’en empêchent.

Depuis, une décision que la Cour suprême a rendue en vertu de notre propre Constitution a limité la capacité du Canada d’extrader des personnes vers les pays qui appliquent la peine de mort. J’ai donc dit que ces limites nous étaient déjà imposées. Non par ce traité, mais par notre Cour suprême, qui a interprétée notre propre Constitution. Il ne semble donc plus qu’il y ait là une justification pour refuser la ratification. Les contraintes nous ont déjà été imposées.

[Français]

Le sénateur Chaput: Je vous félicite madame LaViolette. J’ai hâte de lire le rapport en entier. Ce rapport va nous aider à bien saisir ce qui se passe.

La présidente: Je vous remercie infiniment, professeure LaViolette.

Mme LaViolette: Cela m’a fait plaisir. J’ai beaucoup apprécié ce travail. Il s’agit d’une étude qui n’avait jamais été entreprise. J’espère que cela fera l’objet de certains de vos travaux futurs.

La présidente: C’est maintenant un document public.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Monday, March 17, 2003:

From Gowling Lafleur Henderson LLP:

Mr. Mark Bantey.

On behalf of Canadian Lawyers for International Human Rights:

Ms. Joanna Harrington, Assistant Professor, Faculty of Law,
University of Western Ontario;

Mr. Allan McChesney, Consultant.

Monday, March 31, 2003:

From the University of New Brunswick, Faculty of Law:

Professor Don Fleming;

Professor John McEvoy.

From the University of Ottawa:

Assistant Professor Nicole LaViolette, Law Faculty, Common Law
Section.

TÉMOINS

Le lundi 17 mars 2003:

De Gowling Lafleur Henderson LLP:

M. Mark Bantey.

*Au nom de Juristes canadiens pour le respect des droits de la personne
dans le monde:*

Mme Joanna Harrington, professeure adjointe, Faculté de droit,
Université Western Ontario;

M. Allan McChesney, conseiller.

Le lundi 31 mars 2003:

De l'Université du Nouveau-Brunswick, Faculté de droit:

M. Don Fleming, professeur;

M. John McEvoy, professeur.

De l'Université d'Ottawa:

Mme Nicole LaViolette, professeure adjointe, Faculté de droit,
Section Common Law.