

**NOTES POUR UNE ALLOCUTION PRONONCÉE PAR LE PRÉSIDENT
DU SÉNAT DU CANADA,
L'HONORABLE NOËL A. KINSELLA**

**À L'ACADÉMIE DIPLOMATIQUE DE SAN CARLOS
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE COLOMBIE**

BOGOTÁ, LE 16 JANVIER 2012

Monsieur le ministre Frank Pearl,
Madame l'Ambassadrice Forero-Ucros,
Monsieur l'Ambassadeur Martin,
Honorables parlementaires,
Distingués invités,
Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Je suis honoré d'avoir été invité à prendre la parole à l'Académie diplomatique San Carlos sur des questions qui sont au coeur de ma carrière universitaire et professionnelle. Depuis 1967, année où j'ai commencé à servir le public en ma qualité de président de la Commission des droits de la personne de ma province natale du Nouveau-Brunswick, j'ai assumé différentes fonctions qui m'ont ultimement conduites à mon actuel poste de Président du Sénat du Canada.

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai le privilège de m'entretenir régulièrement avec des dignitaires étrangers, à Ottawa comme ailleurs. J'aime à rappeler à mes interlocuteurs que mon titre de Président du Sénat me permet

d'exercer de la diplomatie parlementaire plutôt qu'exécutive. La nuance est claire et importante. Le rôle joué par le Canada dans le monde est traditionnellement dicté par le gouvernement en place, dont les politiques sont intégrées dans les déclarations, les négociations et les réunions de haut niveau. Toutefois, les parlementaires sont de plus en plus appelés à jouer un rôle accru auprès d'autres pays pour favoriser les liens et travailler à l'atteinte d'objectifs stratégiques. Les parlementaires, qui ne sont pas des exécutants, ont tendance à avoir davantage de souplesse pour aborder des enjeux préoccupants qui peuvent, au fil du temps, mener à des solutions avantageuses pour tous.

Le régime parlementaire canadien

La dynamique en place entre le Parlement du Canada et son exécutif s'inspire de la fédération parlementaire classique fondée sur le modèle britannique, avec des assemblées législatives aux niveaux fédéral et provincial. Selon ce modèle, le pouvoir exécutif, composé du premier ministre et de son Cabinet, fait partie du Parlement. Toutefois, le pouvoir exécutif conserve un certain degré d'indépendance et d'autorité par rapport au Parlement. Le pouvoir judiciaire, composé de la Cour suprême du Canada et de tous les autres tribunaux, forme la troisième composante du gouvernement. Le pouvoir judiciaire est indépendant du Parlement et du pouvoir exécutif.

La *Loi constitutionnelle de 1867* a établi le Parlement fédéral avec à sa tête la Reine, représentée par le gouverneur général; une Chambre basse de représentants élus (la Chambre des communes) et une Chambre haute de représentants nommés par le gouvernement (le Sénat). Le principe de la responsabilité gouvernementale veut que le premier ministre et le Cabinet ne

puissent gouverner sans la confiance de la Chambre élue, ce qui rend le pouvoir exécutif comptable à la population. En contrepartie, le gouvernement doit jouir de l'appui et de la confiance de la Chambre des communes pour se maintenir au pouvoir.

À la chambre que je représente, le Sénat, les sièges sont répartis de façon à donner à chacune des régions du pays une représentation égale. Plus de la moitié des sièges correspondent aux régions les moins peuplées du pays, ce qui est la contrepartie du principe de la représentation selon la population à la Chambre des communes. Le Sénat a pour rôle de protéger les intérêts des régions, des provinces et des minorités — ce qui témoigne à nouveau de la volonté du Canada de protéger la diversité. Le Sénat a aussi pour mission, selon les paroles de Sir John A. Macdonald, premier premier ministre du Canada, de « modérer et de considérer avec calme la législation » provenant de la Chambre des communes. Pour devenir loi, un projet de loi doit être adopté par les deux chambres du Parlement, afin que le processus législatif tienne compte à la fois de l'opinion de la population générale et des minorités.

Le fédéralisme

Après quelque 144 années de fédéralisme, les Canadiens connaissent bien les défis singuliers — autant que les considérables avantages — que représente le fait de gouverner, par le truchement d'un système fédéraliste, un aussi vaste territoire caractérisé par la diversité ethnique et régionale. Grâce à la répartition des pouvoirs, les minorités nationales jouissent d'une certaine autonomie gouvernementale, ce qui leur permet de protéger et de promouvoir leur culture, leur religion et leur langue.

Selon la constitution et la pratique constitutionnelle, la conduite de la politique étrangère est une responsabilité qui incombe à la Couronne, autrement dit au gouvernement fédéral. Cependant, la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux limite l'exercice de cette responsabilité. En particulier, le gouvernement fédéral ne peut ratifier un traité international touchant un secteur de compétence provinciale sans le consentement écrit de toutes les provinces.

On en a eu un premier exemple lorsque l'ancien premier ministre R.B. Bennett a voulu recourir aux conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) dans le cadre de son programme de réformes économiques destiné à extirper le pays de la grande dépression. Le travail étant une compétence exclusive des législatures provinciales, selon l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et l'OIT ayant été constituée par le Traité de Versailles, auquel le Canada avait adhéré sans demander le consentement des provinces, le Comité judiciaire du Conseil privé, la Cour suprême du Canada à l'époque, avait jugé les conventions de l'OIT sans effet.

Le précédent ainsi causé affecte encore à ce jour l'exercice du pouvoir de conduite de la politique étrangère par le Parlement du Canada, surtout en ce qui a trait aux droits de la personne, qui, selon l'article 92, font partie des pouvoirs exclusifs des provinces. En 1948, au cours de l'avant-dernier vote avant l'adoption à l'unanimité de la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Canada s'est abstenu de voter, son ambassadeur aux Nations Unies Lester B. Pearson ayant cité l'article 92. Heureusement, après de nombreuses discussions, le Canada a fait volte-face et s'est prononcé en faveur de cette déclaration historique.

Puis, quand est venu le temps de signer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en 1966, le Canada a apposé sa signature presque immédiatement, mais il a demandé le consentement des provinces avant de les ratifier au Parlement, en mai 1976. Parfois, la ratification d'un traité portant sur des questions qui relèvent de la compétence des législatures provinciales est retardée en raison de réserves exprimées par une ou des provinces. C'est le cas notamment de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de l'Organisation des États américains, qui soulève bien des objections dans les provinces. J'aborderai cette question plus tard.

Les catégories de droits de la personne

Dans les renvois au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il est important de prendre acte de la distinction maintes fois faite entre les droits positifs et les droits négatifs. Ces derniers, se rapportant habituellement aux droits politiques et civils, imposent des limites en décrivant ce que les gouvernements ne peuvent pas faire : ils ne peuvent pas priver une personne de sa vie, de sa liberté ni de sa sécurité individuelle si ce n'est en conformité avec les principes de la justice fondamentale; ils ne peuvent pas porter atteinte à la liberté d'expression d'une personne; ils ne peuvent pas soumettre une personne à des fouilles, perquisitions et saisies déraisonnables, etc. Les droits négatifs peuvent être revendiqués devant les tribunaux, et cela est pratique courante au Canada.

Par ailleurs, les droits positifs expriment en règle générale de vastes objectifs en matière de politique sociale et l'obligation faite aux gouvernements de

travailler à la réalisation de ces objectifs par des moyens politiques — lois, aide financière, etc. Le niveau de réalisation de ces objectifs par les gouvernements dépend des ressources disponibles. C'est pourquoi certains soutiennent qu'ils ont un caractère fondamentalement politique et que les « droits de deuxième génération » dont l'on peut dire qu'ils découlent ont, en règle générale, un caractère trop général pour être justiciables dans le sens traditionnel du terme (c'est-à-dire, susceptibles d'attribution et d'application par les tribunaux). Malgré cette distinction, dans un document de discussion publié en 1991 par la province de l'Ontario, on signale qu'il est possible d'exprimer certaines normes sociopolitiques sous la forme de droits négatifs exécutoires, le droit à la transférabilité et le droit à l'universalité étant donnés en exemple. Néanmoins, considérant l'apparente difficulté à se prononcer sur les droits positifs ou de deuxième génération, le rôle des parlements et de leurs membres se révèle crucial pour veiller à ce que les mesures prises par l'exécutif soient proportionnelles aux besoins des gens. En effet, les parlementaires, en leur qualité de législateurs et de représentants de ces personnes, ont le devoir d'examiner, de mettre en valeur et de défendre ces droits prescrits par les obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Les parlements et les droits de la personne

La démocratie parlementaire et le respect des droits de la personne sont intrinsèquement liés et consolidés par l'impressionnante tradition du droit parlementaire conjuguée aux normes communes en matière de droits de la personne adoptées par la communauté internationale depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est considéré qu'en principe, les droits de la personne peuvent être respectés dans le cadre de différents régimes politiques; or,

l'histoire a démontré qu'elles ne peuvent être garanties qu'en présence de la plus grande transparence possible dans la prise de décisions politiques et juridiques.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, dont le Canada est partie, fixe des normes claires en matière de droits de la personne auxquelles le parlement doit être attentif. À la lumière des différentes catégories de droits de la personne susmentionnées, il faut souligner le fait que certains droits peuvent se concrétiser uniquement par des mesures directes prises par le parlement et, dans d'autres cas, par le parlement en empêchant tout geste pouvant porter atteinte aux droits de la personne ou les bafouer.

Toutefois, le parlement se veut essentiellement un défenseur acharné des droits et libertés de la population qu'il représente. Dans l'atteinte de cet objectif, les comités du Parlement assument la partie la plus significative du travail. Pour le Sénat du Canada, le droit d'entreprendre des examens ou des études est prévu à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle* et à l'article 4 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*. Par conséquent, l'existence même et les pouvoirs des comités sénatoriaux sont conférés par le Sénat et ces derniers ont, en retour, le pouvoir d'examiner des questions que lui soumet le Sénat.

Les parlementaires, législateurs des droits de la personne

Les parlements, en tant qu'institutions qui intègrent le droit des gens à prendre part à la conduite des affaires publiques comme le stipule l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne « codifient pas seulement le cadre juridique des droits de l'homme au niveau national, ils fixent également les

priorités en la matière, par le biais, entre autres, du processus de vote du budget. Qui plus est, les parlementaires sont tous, à titre individuel, des dirigeants importants, chacun au sein de sa communauté; ils déterminent les lois aussi bien que les politiques à cet échelon »¹.

En réalité, le respect et l'exécution des normes en matière de droits de la personne présentent des défis uniques pour les gouvernements fédéral et provinciaux alors qu'ils tentent de traduire dans les faits les dispositions d'un traité. Ce faisant, les parlementaires ont le devoir d'analyser de près les mesures prises par le gouvernement et d'adopter des lois qui créeront un milieu propice à une croissance vigoureuse et équitable. En outre, ils ont le privilège de pouvoir « porter sur la scène publique les questions relatives aux droits de l'homme et d'aider à la formation d'un consensus national propice à la défense de ces droits »².

Bien sûr, l'une des fonctions essentielles du parlement est de sanctionner les lois. Sur le plan des droits de l'homme, cette fonction peut se révéler aussi bien positive que négative. Par exemple, l'activité législative est positive tant qu'elle va dans le sens de la reconnaissance, du raffermissement et du développement des droits de l'homme; elle est négative lorsqu'elle tend à restreindre, déformer ou méconnaître la protection des droits de l'homme³. Toutefois, pour faire respecter les droits de l'homme, le parlement dispose de moyens autres que la simple sanction de lois consacrant ces droits. Ces moyens sont ceux que lui confère son rôle de contrôle de l'exécutif, car le parlement est habilité à critiquer certains

¹ Union interparlementaire et Programme des Nations Unies pour le développement, *Séminaire à l'intention des présidents et membres des instances parlementaires pour les droits de l'homme*, Genève, Suisse, 15 au 17 mars 2004, Rapports et documents no 48 (2004), p. 17

² Ibid, p. 23

³ *Symposium interparlementaire sur « Le Parlement, gardien des droits de l'homme »*, Budapest, 19-22 mai 1993, Bulletin 3/15 de l'Union interparlementaire, 73^e année, troisième trimestre, no 3 (1993), p. 156

aspects ou l'ensemble de la politique du pouvoir exécutif, à l'orienter et même à l'infléchir⁴.

Ce contrôle du parlement doit s'exercer pleinement en matière de droits de l'homme si l'on veut protéger l'ensemble des citoyens, et en particulier les minorités, contre d'éventuelles atteintes à es droits.⁵

La société civile

Néanmoins, cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux parlementaires; la société civile a également un rôle important à jouer pour ce qui est d'informer et d'aider les parlementaires à répondre aux préoccupations en matière de droits de la personne de la population ou de certains segments de la population. Par exemple, outre leur mandat visant à fournir de l'assistance directe, les ONG participent régulièrement à des activités de sensibilisation; ils instruisent le processus législatif en témoignant devant des comités parlementaires; enfin, ils font campagne auprès des parlementaires sur des questions en particulier. De plus, les organisations non gouvernementales peuvent produire des rapports parallèles pour compléter des mémoires présentés par les États parties aux organes de suivi des traités des Nations Unies, ce qui facilite les délibérations des comités. Par conséquent, les parlementaires doivent profiter de l'expertise offerte par la société civile et utiliser ces informations pour mettre en cause des lacunes dans le mécanisme de l'État relatif à la protection et à la promotion des droits de la personne.

⁴ Ibid

⁵ Ibid, p. 157

Le contexte canadien

Le Canada, à l'instar de nombreux autres pays, connaît des difficultés économiques par suite d'une récession à l'échelle mondiale déclenchée ailleurs. Nous sommes loin de la Crise des années 1930, mais les répercussions sont graves dans certains secteurs. C'est au vu de cette réalité que les droits individuels et collectifs de deuxième génération sont menacés, et où des collectivités entières ou une partie de celles-ci ont de la difficulté à maintenir un niveau de vie adéquat. Pour répondre à ces défis, les gouvernements orienteront normalement leurs ressources vers les programmes sociaux. Toutefois, dans leurs efforts pour respecter leurs obligations en vertu du Pacte, ils doivent être conscients que le succès ne se mesure pas nécessairement par la somme des dépenses, mais plutôt par les résultats. Toutefois, il faut se rappeler que les dépenses engagées n'entraînent pas toujours des résultats, mais que la plupart des résultats ne s'obtiendront pas sans engagement de dépenses.

Voici deux exemples : les droits en matière de soins de santé se mesurent en termes quantifiables tels que l'espérance de vie et la mortalité infantile; et l'éducation postsecondaire devenant de plus en plus « accessible », au point d'être offerte à peu de frais et même gratuitement. Les sommes que le gouvernement investit ou n'investit pas importent peu; si un nombre croissant de citoyens n'atteint pas l'âge correspondant à l'espérance de vie moyenne dans leur société, ou que les frais de scolarité ne cessent d'augmenter, le Canada ni aucun autre pays ne seront perçus comme contrevenant à ses obligations en vertu du Pacte.

Le Canada a pris des mesures maximales compte tenu de ses moyens pour mettre en oeuvre les droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte

et guidés à l'échelle nationale par l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En effet, l'article stipule que le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être; favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances; et fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels. L'intention de l'article, qui est d'obliger les gouvernements fédéral et provinciaux à offrir ces services que nous considérons des droits sociaux, semble aller de soi, même si certains le jugent inadéquat sur le plan des détails et de la justiciabilité.

Conformément à ses obligations en vertu de la Partie IV du Pacte, le gouvernement du Canada fait rapport régulièrement, généralement tous les cinq ans, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, quant au respect de ses obligations en vertu du Pacte. Ces rapports sont analysés et vérifiés par le Comité, qui fait part de ses préoccupations assorties de recommandations dans ses conclusions. Ce processus a bien servi le Canada puisqu'il a contribué à cibler le problème de la pauvreté infantile, où le Canada a été négligent au regard de ses obligations.

Les droits cruciaux en période de récession

En ces temps d'incertitude, il est important d'avoir en place des programmes qui favorisent concrètement la cohésion sociale. Le 20 février 2009, le Conseil des droits de l'homme amorçait, dans ses bureaux de Genève, sa dixième session extraordinaire traitant des impacts de la crise économique et financière mondiale sur la pleine réalisation et jouissance des droits de la personne. Comme l'a souligné le représentant permanent et ambassadeur extraordinaire et

plénipotentiaire du Canada auprès du Bureau des Nations Unies, M. Marius Grinius, la situation est problématique pour tous les États, mais le respect des droits de la personne n'est pas tributaire du contexte économique et les États ne sont pas relevés de leurs obligations en temps de récession. En fait, les pays ont plutôt la responsabilité accrue de renouveler leurs efforts pour respecter les droits des plus vulnérables.

Comme l'a fait remarquer le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, M^{me} Navanethem Pillay, à cette session du Conseil des droits de l'homme :

Un cadre des droits humains offre un contexte approprié, la justification morale et au sol pour guider les politiques et les programmes de contrer les effets négatifs de la crise financière aux niveaux national, régional et international. En effet, les États ne sont pas soulagés de leurs obligations relatives aux droits humains en temps de crise. Au contraire, des mesures pour protéger non seulement les droits économiques et sociaux, mais aussi les droits civils et politiques de ces groupes et les individus les plus touchés et marginalisés par les crises doivent être mises en place comme des questions d'urgence et la priorité à la fois.

Étant entendu que tous les droits de la personne sont égaux, il est crucial de veiller au respect des droits de deuxième génération en vertu du Pacte, et plus particulièrement lorsque les citoyens vivent davantage de difficultés économiques. Les parlementaires ont un rôle important à jouer pour que le pouvoir exécutif continue de répondre aux besoins économiques, sociaux et culturels de ses citoyens, surtout en période d'austérité.

L'Organisation des États américains

Jusqu'à maintenant, j'ai abordé les engagements nationaux et internationaux du Canada en traitant brièvement de ses obligations à l'échelle de l'hémisphère. Le Canada est membre de l'Organisation des États américains depuis janvier 1990. Nous avons établi des liens solides dans les Amériques et y avons fait activement la promotion des droits de la personne. Toutefois, le Canada n'a pas encore ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme, le traité principal sur la protection des droits de la personne dans l'hémisphère. Certaines dispositions de la Convention sont incompatibles avec la loi canadienne; or, ces préoccupations ne semblent pourtant pas constituer des obstacles insurmontables. À plusieurs égards, parce que le Canada n'a pas encore ratifié le traité, nous restons à l'écart quant à nos obligations dans les Amériques.

En vérité, notre incapacité à ratifier la Convention tient à une étrange rupture entre nos politiques en matière de droits de la personne à l'échelle de l'hémisphère et auprès des Nations Unies. Que le gouvernement soit obligé de rendre des comptes à une instance externe, indépendamment de l'existence de la puissante Charte des droits et libertés, fournit une mesure additionnelle pour surveiller le gouvernement. Cela a été, dans une certaine mesure, le cas aux Nations Unies concernant l'affaire *Lovelace c. Canada*. Toutefois, le système interaméricain diffère sur un aspect important, c'est-à-dire qu'il prévoit que la résolution finale des questions touchant les droits de la personne aura lieu devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Les motifs avancés par le Canada pour ne pas ratifier la convention sont que trop d'aspects d'ordre fédéral-provincial demeurent non résolues, dont j'ai abordé

plus tôt la complexité. Si la volonté politique est toujours là, le Canada pourrait ratifier l'entente en exprimant des réserves ou en rédigeant des protocoles d'entente à l'égard de certains passages. Pendant ce temps, la non-ratification exclut le Canada du mécanisme de protection des droits de la personne dans les Amériques et l'empêche d'agir efficacement à titre d'autorité légale et morale qu'il croit pouvoir être dans l'hémisphère.

Conclusion

Les droits de la personne sont essentiellement les conditions de respect mutuel entre les personnes parce que nous sommes tous des humains. Plus précisément, ils sont les droits proclamés par la communauté internationale dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. En effet, indépendamment des multiples idéologies politiques, philosophies et régimes d'État représentés à Paris le 10 décembre 1948; indépendamment des multiples écoles de pensée dans le monde aujourd'hui quant à l'origine des droits de la personne; la communauté internationale a reconnu les droits individuels comme le fondement des réalisations sociales, économiques, culturelles et civiles. J'ai insisté sur le rôle essentiel que doivent assumer les parlementaires pour protéger les droits de la personne, mais au bout du compte, ce rôle s'étend à nous tous pour permettre à chaque citoyen du monde de vivre dans la dignité et l'égalité.