

**AMNISTIE
INTERNATIONALE**



**PROGRAMME RELATIF AUX DROITS
HUMAINS À L'INTENTION DU CANADA :
PRENDRE DES **MESURES**
NATIONALES POUR RESPECTER LES
ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX**

Décembre 2012

Familles des Soeurs par l'esprit réunies
lors de la vigile, octobre 2012
© Susanne Ure/ Amnesty International

Programme relatif aux droits humains à l'intention du Canada :

PRENDRE DES MESURES NATIONALES POUR RESPECTER LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

INTRODUCTION	5
BILAN	9
I. Crise des droits humains chez les peuples autochtones	9
II. Droit des femme	12
III. Affaires, commerce et droits humains	16
IV. Réfugiés et migrants	19
V. Protection des droits des Canadiens à l'étranger	23
VI. Tous les droits sont importants : le refus constant de reconnaître des droits économiques, sociaux et culturels	27
VII. Rétrécissement de la place accordée à la sensibilisation et à l'opposition	29
VIII. Canada, droits humains et multilatéralisme	29
RECOMMANDATIONS	33
Recommandation principale	33
Recommandations spécifiques	33
Droits des peuples autochtones	33
Droits des femmes	34
Affaires, commerce et droits humains	34
Droits des réfugiés et des migrants	34
Protection des droits des Canadiens détenus à l'étranger	34
Droits économiques, sociaux et culturels	34
Sensibilisation et opposition	34
Multilatéralisme	34



© Susanne Ure/ Amnesty International

Béatrice Vaigrante, directrice générale, AI Canada francophone et Alex Neve, secrétaire général, AI Canada anglophone, ensemble au ralliement des Sœurs par l'esprit sur la colline parlementaire, octobre 2012

INTRODUCTION

Le Comité recommande que l'État partie prenne des mesures immédiates pour assurer qu'en vertu de la loi, comme dans la pratique, les enfants autochtones obtiennent le plein accès aux services gouvernementaux et aux ressources sans discrimination. ¹[Traduction]

Le Comité recommande à l'État partie de redoubler aussi d'efforts pour mettre un terme à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des jeunes filles autochtones, notamment, en élaborant un plan d'action concerté et complet, en étroite collaboration avec les organisations de femmes autochtones. ²

[L]e Comité recommande à l'État partie, en consultation avec les peuples autochtones, de [...] [f]aire appliquer de bonne foi le droit à la consultation et au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones lorsque leurs droits peuvent être altérés par des projets réalisés sur leurs terres. ³

Le bilan du Canada en matière de droits humains a attiré une attention considérable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 2012. Toute cette attention accordée au Canada ne découle pas d'une décision de l'ONU, mais principalement d'une question de circonstances. Il s'avère que trois des examens obligatoires menés périodiquement, tous les quatre ou cinq ans, par des comités d'experts responsables de superviser les principaux traités relatifs aux droits humains de l'ONU, ont eu lieu en 2012. Ces examens portaient sur la discrimination raciale, la prévention de la torture et les droits des enfants. Certaines années, il n'y a aucun examen, mais en 2012, il y en a eu trois. Ces examens couvraient une variété de préoccupations très graves à l'égard des droits humains au pays. Comme l'indiquent les passages ci-dessus, parmi toutes les préoccupations mentionnées, les trois comités ont souligné une

série de problèmes criants et persistants en matière de droits humains touchant les peuples autochtones.

Une visite au Canada d'un expert des droits humains de l'ONU responsable d'examiner les questions liées aux droits à l'alimentation a également eu lieu en 2012.⁴ Les visites du Canada par un expert de l'ONU sont occasionnelles et font partie des tâches courantes des experts de l'ONU. De plus, à divers reprises durant la dernière année, d'autres organismes, experts et représentants de l'ONU ont formulé publiquement des commentaires au sujet des préoccupations relatives aux droits humains au Canada, notamment en ce qui concerne le logement et les crises humanitaires affligeant la Première Nation Attawapiskat⁵, la violence contre les femmes autochtones⁶ et les préoccupations qui ont été soulevées en lien avec le maintien de l'ordre et la réponse législative à la crise étudiante au Québec.⁷

1 *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Canada*, CRC/C/CAN/CO/3-4, 5 octobre 2012, paragr. 33 d).

2 *Observations finales du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 20.

3 *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada*, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 mars 2012, paragr. 20 b).

4 HCDH, « Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the Right to Food: Visit to Canada from 6 to 16 May 2012 - End-of-mission statement », 16 mai 2012, accessible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12159&LangID=E>.

5 HCDH, « Canada / Attawapiskat First Nation: Statement by the UN Special Rapporteur on indigenous peoples », 20 décembre 2011, accessible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11743&LangID=E>.

6 *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada*, 7 novembre 2008, CEDAW/C/CAN/CO/7, paragr. 31 et 32.

7 HCDH, « Canada : "Des experts des Nations Unies préoccupés par les récents événements au Québec" », 30 mai 2012, accessible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12201&LangID=F>; HCDH, « Opening statement by Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council 20th Special Session », 18 juin 2012, accessible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12245&LangID=e>.

De nombreux commentaires politiques et dans les médias ont été émis au sujet de l'examen rigoureux des droits humains réalisé par l'ONU. Le gouvernement canadien a publiquement réprimandé, voire à l'occasion, insulté la plupart des experts, officiels et comités indépendants de l'ONU qui ont soulevé des préoccupations, et fait des recommandations de réforme. Il était suggéré que, puisque le bilan du Canada n'est pas aussi mauvais que celui de bien d'autres pays, ce bilan ne devrait pas faire l'objet d'un examen international. Plusieurs, y compris des hauts fonctionnaires du gouvernement, l'ont qualifié d'inutile et oiseux, faisant valoir que les ressources de l'ONU devraient se concentrer uniquement sur les pays qui ont des problèmes de droits humains plus importants.⁸

Cette critique ne tient pas compte du travail exhaustif et de grande envergure effectué dans le système de droits humains de l'ONU en réaction aux graves violations systématiques des droits humains se produisant partout dans le monde, y compris les pays en crise. Cette critique néglige également le principe fondamental du système international des droits humains : l'universalité. Les droits intégrés à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux autres instruments internationaux s'appliquent mondialement et également à tous les peuples. L'intégrité du système repose sur tous les pays, dont le Canada, lesquels doivent respecter ces obligations et être tenus responsables s'ils omettent de le faire. Le contrôle, les examens, les missions et les rapports sont essentiels à ce processus.

Le Canada a l'habitude d'accepter des obligations internationales, notamment en ratifiant la plupart des principaux traités internationaux de droits humains. Le Canada participe également activement aux divers processus d'examen menés par les organismes et les experts de l'ONU. Toutefois, le dossier du Canada n'est pas exemplaire en ce qui a trait au respect des conclusions et des recommandations émanant des examens

internationaux. La liste d'importantes constatations sur le Canada et de recommandations faites au Canada par les experts et les organismes de l'ONU à l'égard des droits humains et qui n'ont pas été mises en œuvre rempliraient plusieurs pages. De plus, le processus de mise en œuvre est tellement secret qu'il est pratiquement impossible à la plupart des Canadiens de déterminer si le gouvernement dispose de quelque plan que ce soit visant la mise en œuvre d'une recommandation en particulier, ou s'il a décidé de la rejeter.

En partie à cause des complexités du fédéralisme, du manque de volonté politique et d'un manque de leadership, on s'inquiète de l'écart croissant entre l'engagement du Canada envers les normes internationales et les mesures prises pour mettre en œuvre ces normes au cours des dix dernières années. En fait, les organes d'examen de l'ONU se concentrent désormais sur le processus de mise en œuvre inadéquat du Canada en tant que préoccupation importante en soi en matière de droits humains.⁹

En 2005, le Canada a dirigé l'effort de réforme des droits humains de l'ONU qui a mené à l'établissement du processus révolutionnaire d'examen périodique universel, supervisé par le nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU, grâce auquel les dossiers liés aux droits humains de tous les États membres seront évalués une fois tous les quatre ans. L'examen périodique universel est sans précédent en ce sens que, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, tous les pays, sans exception, feront l'objet d'une surveillance rigoureuse en matière de droits humains à l'échelle internationale. C'est également une nouveauté que l'examen soit mené par d'autres États et non par des experts indépendants. Bien que cette méthode mêle souvent la politique au processus, elle augmente également la pression politique et l'effet de levier en ce qui concerne les attentes que les États respectent les recommandations qui en résultent. Pour la première fois en 2009, le Canada a

8 *Empty Words and Double Standards: Canada's Failure to Respect and Uphold International Human Rights, Joint Submission to the United Nations Human Rights Council in Relation to the May 2013 Universal Periodic Review of Canada*, octobre 2012, accessible à l'adresse : <http://nwac.ca/sites/default/files/imce/NGO%20Coalition%20Statement%20-%20Canada%20UPR%202013%20Sept%2026%20FINAL%20ENG.pdf>.

9 Le Comité des droits de l'enfant (2012), le Comité contre la torture (2012), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2008), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2007), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2006) et le Comité des droits de l'homme (2006).

subi un examen, et il en subira un deuxième en 2013. Toutefois, le dossier du Canada en ce qui a trait aux recommandations émanant du premier examen est entaché par des lacunes de longue date en ce qui a trait à la mise en œuvre des obligations internationales.

Le Programme relatif aux droits humains à l'intention du Canada de 2013 d'Amnistie internationale réclame une action concertée pour répondre à cette préoccupation grandissante. Il faudra du leadership. Il faudra une volonté politique. Et il faudra la coopération et la coordination des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cette action ne peut plus attendre. Les peuples et les communautés dont les droits sont lésés par les mesures et l'inaction des gouvernements au Canada méritent que des mesures soient prises et ils en ont besoin. Ils ont besoin d'être certains que le Canada est prêt et disposé à se conformer entièrement à ses obligations internationales.

Agir n'est pas seulement important à l'échelle nationale. Cette action aura une résonance et des conséquences à l'échelle mondiale. Plus le système de supervision et de mise en œuvre des obligations internationales du Canada sera efficace, meilleur sera le bilan du Canada quant à la conformité, et plus grande seront la crédibilité et le poids de ses efforts pour inciter les autres pays à se conformer à leurs propres obligations et à les mettre en œuvre. Une meilleure mise en œuvre des droits humains au Canada renforce la protection des droits humains au Canada et à l'étranger.

Amnistie internationale, d'autres organismes, des organismes de l'ONU ainsi que des comités parlementaires¹⁰ ont demandé plusieurs fois au Canada d'élaborer un meilleur système de mise en œuvre des droits humains, un système mieux coordonné entre les divers ordres de gouvernement, plus accessible et transparent pour le public et basé sur une plus grande imputabilité politique. Toutefois, aucun changement significatif n'a été proposé ou adopté.

Le Programme relatif aux droits humains à l'intention du Canada de 2013 examine les développements et les préoccupations concernant les droits humains dans huit principaux secteurs : les droits des peuples autochtones; les droits des femmes; la responsabilité des entreprises et la politique commerciale; les droits des réfugiés et des migrants; les Canadiens victimes de violations des droits humains à l'étranger; les droits économiques, sociaux et culturels; la sensibilisation et l'opposition; et l'engagement envers le système multilatéral des droits humains. Dans chaque domaine, une recommandation clé est émise et reflète une préoccupation soulevée plusieurs fois par les experts et les organismes de l'ONU, mais qui n'a pas été traitée ni mise en œuvre (souvent même après plusieurs années).

Se joignant à soixante autres organismes autochtones canadiens et groupes de la société civile, Amnistie internationale demande aux États qui évalueront le Canada dans le cadre de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU en 2013 de presser le gouvernement de lancer un processus de réforme législative pour combler cette inquiétante lacune en matière de droits humains, qui dure depuis trop longtemps.¹¹

RECOMMANDATION :

Le gouvernement canadien doit lancer un processus de réforme du droit en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les peuples et organisations autochtones, et les groupes de la société civile pour établir un mécanisme officiel visant la mise en œuvre transparente, efficace et responsable des obligations internationales du Canada en matière de droits humains au sein de tous les ordres gouvernementaux du pays.

10 *Des promesses à tenir : le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne – Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne*, décembre 2001, accessible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/huma/rep/rep02dec01-f.htm>.

11 Proposition conjointe au Conseil des droits de l'homme, « *Empty Words and Double Standards: Canada's Failure to Respect and Uphold International Human Rights, Joint Submission to the United Nations Human Rights Council in Relation to the May 2013 Universal Periodic Review of Canada* », octobre 2012, accessible à l'adresse : <http://nwac.ca/sites/default/files/imce/NGO%20Coalition%20Statement%20-%20Canada%20UPR%202013%20Sept%2026%20FINAL%20ENG.pdf>.



Ralliement des Soeurs par l'esprit sur la colline parlementaire, octobre 2012

© Susanne Ure/ Amnesty International

BILAN

I. CRISE DES DROITS HUMAINS CHEZ LES PEUPLES AUTOCHTONES

Les droits des peuples autochtones arrivent en tête de liste des questions relatives aux droits humains soulevées le plus fréquemment et avec le plus de véhémence par les experts et les comités de l'ONU et d'autres organismes indépendants de défense des droits humains. À tous égards, qu'il s'agisse du respect des traités et des droits territoriaux, des niveaux de pauvreté, de l'espérance de vie moyenne, de la violence envers les femmes et les filles, du nombre disproportionné d'arrestations et d'incarcérations ou de l'accès aux services gouvernementaux comme le logement, les soins de santé, l'éducation, l'eau et la protection des enfants, les peuples autochtones partout au Canada continuent de faire face à une grave crise des droits humains. Malgré leur organisation déterminée et courageuse et leurs actions en justice à l'échelle nationale et internationale, les peuples autochtones continuent de se heurter à d'immenses obstacles lorsqu'il est question d'assurer la reconnaissance, sans parler de la protection, de leurs droits.

Après s'être énergiquement opposé pendant plus de quatre ans à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le Canada a finalement avalisé en novembre 2010 cet instrument essentiel de défense des droits humains. Toutefois, le gouvernement n'a pas modifié ses politiques et ses pratiques pour respecter cet engagement ni n'a travaillé de concert avec les peuples et les organisations autochtones afin de concevoir un plan de mise en œuvre de la Déclaration, ce qui aurait constitué une étape importante en vue de régler cette grave crise des droits humains.

Égalité

Il est fréquent qu'en dépit des lois, des politiques et des pratiques du gouvernement canadien, les collectivités autochtones n'aient pas le même accès aux services essentiels gouvernementaux que les autres collectivités au Canada. Le sous-financement important des organismes de protection des enfants des Premières Nations qui travaillent dans les réserves fait actuellement l'objet d'une plainte pour atteinte aux droits humains déposée au Tribunal canadien des droits de la personne. Le gouvernement fédéral a fait valoir que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne peut être appliquée aux inégalités entre les enfants des Premières Nations, qui sont assujettis aux lois fédérales, et les enfants de la population générale, qui sont assujettis aux lois provinciales, étant donné qu'il s'agit de deux régimes juridiques différents. La position du gouvernement a été rejetée par la Cour fédérale¹², mais l'affaire est actuellement devant la Cour d'appel fédérale. Essentiellement, la position du

gouvernement vide de son sens la question des droits à l'égalité des peuples autochtones en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*.

De la même façon, le droit fondamental à l'eau au sein des collectivités des Premières Nations continue d'être cavalièrement bafoué partout au pays. Une évaluation récente a fait ressortir des problèmes dans la majorité des systèmes d'aqueduc et d'égout des Premières Nations. En effet, 39 % des systèmes présentent des lacunes importantes constituant un risque potentiel pour la santé humaine et l'environnement¹³. Bien qu'un groupe d'experts nommés par le gouvernement ait souligné la nécessité de fournir des ressources adéquates pour garantir que « la qualité de l'alimentation en eau potable et du traitement des eaux usées pour les Premières nations soit à tout le moins égale à celle de collectivités similaires¹⁴ », la réponse du gouvernement a pris la forme de l'adoption d'une nouvelle législation¹⁵ visant à régir l'eau sur les terres des Premières

12 *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 445.

13 Neegan Burnside Ltd., *Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout des Premières Nations – Rapport de synthèse nationale*, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, avril 2011, p. i et ii.

14 Harry Swain, Stan Louttit et Steve Hrudehy, *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations*, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, novembre 2006, p. 50.

15 Projet de loi S-8, *Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations*, accessible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Mode=1&Bill=S8&Parl=41&Ses=1&Language=F>.

Nations, sans apporter de mesures adéquates pour combler les lacunes en matière de ressources.

Territoire et survie

Il existe toujours des problèmes majeurs en ce qui concerne la reconnaissance et la protection des droits relatifs aux territoires et aux ressources des peuples autochtones, partout au pays. La protection de ces droits constitue la pierre angulaire du combat pour assurer le bien-être physique et culturel, et souvent la survie même des peuples autochtones. Les peuples autochtones du Canada ont joué un rôle crucial dans l'avancée de la reconnaissance des droits territoriaux au sein du système international des droits humains. Une plainte déposée par les Cris du Lubicon en Alberta a conduit le Comité des droits de l'homme de l'ONU à prononcer l'une de ses premières décisions affirmant que le défaut de reconnaître et de protéger les droits territoriaux des autochtones constituait une violation des droits humains protégés internationalement. C'était en 1990. Depuis lors, la situation des Cris du Lubicon et, de façon plus générale, l'incapacité des gouvernements du Canada à protéger et à rétablir l'accès des peuples autochtones aux terres, aux territoires et aux ressources ainsi que l'usage et le contrôle de ces terres, territoires et ressources ont fait l'objet de critiques répétées par les organes de traités et les rapporteurs spéciaux de l'ONU.

Aujourd'hui, la protection des droits territoriaux des autochtones est devenue une question encore plus essentielle compte tenu du fait que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux font actuellement la promotion du développement des ressources à une échelle sans précédent. Une grande partie de ce développement se fait sur des territoires où les droits ancestraux des peuples autochtones et les droits issus de traités font l'objet de négociations et de litiges de longue durée et non résolus. La Commission inter-américaine des Droits de l'homme a récemment conclu que les processus visant à résoudre ces différends sont

trop onéreux et ne respectent pas les normes internationales en matière de justice.¹⁶

Dans le cadre de l'un des projets de développement des ressources les plus grands et les plus litigieux à l'étude actuellement au Canada, la société canadienne Enbridge a proposé la construction d'un gigantesque pipeline permettant l'acheminement des sables bitumineux de l'Alberta à la côte de la Colombie-Britannique¹⁷. Le pipeline devrait transporter quotidiennement en moyenne 525 000 barils de sables bitumineux, de pétrole et de produits chimiques industriels vers une installation proposée à Kitimat, en Colombie-Britannique, où les sables bitumineux et le pétrole seraient chargés sur des pétroliers vraisemblablement à des fins d'exportation en Asie. Le pipeline transporterait aussi des produits chimiques industriels aux sites des sables bitumineux aux fins de l'extraction et du transport du bitume¹⁸. L'approbation du projet mènerait à la construction d'un pipeline qui traverserait environ 1 000 rivières et cours d'eau sur les territoires traditionnels des peuples autochtones de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ainsi qu'au transport du bitume, du pétrole et des produits chimiques dans ces territoires et dans les eaux côtières qui sont d'importance vitale pour d'autres nations autochtones et, en fin de compte, contribuerait à accroître la demande relative à l'extraction des sables bitumineux dans les territoires autochtones de l'Alberta. En décembre 2011, une déclaration dénonçant le projet Northern Gateway comme une atteinte grave à leurs lois, traditions, valeurs et droits ancestraux à titre de peuples autochtones a été publiée par 61 Premières Nations dont le territoire se situe dans le plus grand bassin hydrographique sur le trajet du pipeline proposé¹⁹.

Le pipeline Northern Gateway ne constitue que l'un des grands projets à l'étude dans les parties nord et centrale de la Colombie-Britannique : l'industrie a présenté des propositions visant 27 nouvelles mines, en plus des 11 mines actuellement en exploitation dans la région²⁰.

16 Commission interaméricaine des droits de l'homme, rapport n o 105/09, Petition 592-07 – *Hul'qumi'num Treaty Group*, 30 octobre 2009, accessible à l'adresse : <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Canada592.07eng.htm>.

17 Enbridge Northern Gateway LP, *Enbridge Northern Gateway Project*, Sec 52 Application, Volume 1: Overview and General Information, mai 2010.

18 Ibidem, p. 1.

19 Save the Fraser Gathering of Nations, « Save the Fraser Declaration », novembre 2011, accessible à l'adresse : <http://www.savethefraser.ca/>.

20 Northern Health British Columbia, *Understanding the State of Industrial Camps in Northern BC: A Background Paper*, version 1, 17 octobre 2012, accessible à l'adresse : http://northernhealth.ca/Portals/0/About/NH_Reports/documents/2012%2010%2017_Ind_Camps_Background_P1V1Comb.pdf.

On assiste à une intensification semblable des activités d'extraction des ressources, encouragée par les gouvernements, dans les autres provinces et territoires. Dans le nord du Québec, une région où 7 mines sont déjà en exploitation à l'heure actuelle, 23 autres projets sont en développement en vertu du Plan Nord de la province, y compris la mine de fer du Lac Otefnuk, laquelle constitue possiblement le plus gros projet minier de l'histoire du Canada²¹. Le gouvernement du Québec s'est engagé à investir plus de 1,7 milliard de dollars canadiens d'ici 2017 en routes, lignes électriques et autres infrastructures en vue de soutenir le Plan Nord²².

L'une des principales formes de protection provisoire au Canada est l'obligation constitutionnelle de consultation et d'accommodement. Le gouvernement fédéral a déclaré que les processus d'évaluation environnementale constituent une partie centrale du processus de consultation. Parallèlement, le gouvernement fédéral a revu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en vue de restreindre la portée et les pouvoirs de ces évaluations. Les commentaires publics formulés par des ministres fédéraux sur le litigieux projet de pipeline Northern Gateway ont également traduit des préoccupations quant au peu d'incidence que pourraient avoir les processus d'évaluation sur les positions gouvernementales prédéterminées.

L'incapacité des gouvernements du Canada à reconnaître que les peuples autochtones disposent d'un droit de consentement préalable, libre et éclairé protégé internationalement en ce qui concerne les projets économiques et autres projets de développement qui risquent d'influer considérablement sur la réalisation de leurs droits pose tout particulièrement problème. Les lignes directrices publiées récemment par le gouvernement fédéral sur l'obligation de consultation et d'accommodement prétendent déraisonnablement que l'affirmation du droit de consentement préalable, libre et éclairé tel qu'il est prévu dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* n'a aucune portée sur les obligations internes du Canada.

Intervention judiciaire en réponse aux protestations

Pendant des dizaines d'années, partout au Canada, il y a eu de nombreux cas où les peuples autochtones se sont sentis contraints de mener diverses actions de contestation pour défendre leurs droits, plus particulièrement leurs droits relatifs aux territoires et aux ressources. Les manifestations traduisaient une profonde frustration quant à la lenteur des démarches visant à faire reconnaître et protéger leurs droits devant des instances gouvernementales officielles et judiciaires, et à l'intransigeance que leurs représentants ont subie dans le cadre de ces démarches. Certaines actions de contestation ont mené à des litiges locaux dans les cas où des barrages ont été érigés sur des autoroutes, sur des routes, dans des parcs et d'autres lieux publics.

De nombreuses forces policières nationales, provinciales et locales ont été impliquées dans les interventions des gouvernements à l'égard de ces protestations, dont certaines sont devenues l'objet de diverses poursuites judiciaires. L'année 2012 a marqué le cinquième anniversaire de la publication du rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash, une enquête judiciaire menée dans la province de l'Ontario en vue d'examiner les circonstances entourant la mort du défenseur des droits autochtones Dudley George, tombé sous les balles de la police en 1995 dans le parc provincial Ipperwash. Les principales recommandations de l'enquête n'ont toujours pas été mises en œuvre, comme l'évaluation indépendante du cadre qui régit les interventions de la police provinciale de l'Ontario en cas de manifestations autochtones. Étant donné que le gouvernement fédéral n'a pas participé à l'enquête, il n'a pas retenu les recommandations qui pourraient être appliquées et valables à l'échelle du pays. Le défaut de mettre en œuvre intégralement les recommandations en Ontario et de les appliquer dans les autres provinces et territoires constitue une préoccupation importante compte tenu des possibilités de conflit découlant des activités intenses de mise en valeur des ressources dans les territoires autochtones²³.

21 Conseil du statut de la femme, *Avis – Les femmes et le Plan Nord : Pour un développement nordique égalitaire*, octobre 2012, p. 41, accessible à l'adresse : <http://www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/fichier-29-1678.pdf>.

22 Ibidem, p. 23.

23 *Observations finales du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 22.

II. DROIT DES FEMMES

Au cours des dernières années, force est de constater qu'aucun progrès n'a été réalisé en vue de contrer les violations graves des droits fondamentaux des femmes commises depuis trop longtemps, notamment un degré alarmant de violence et une inégalité économique bien enracinée. De plus, une série de politiques et de décisions concernant le financement ont été adoptées, ayant pour effet d'affaiblir les initiatives visant à protéger le droit des femmes.

Taux de violence

Dans l'ensemble du Canada, les progrès en fait de réduction de la violence faite aux femmes et aux filles sont rares ou inexistantes. Les taux de violence physique et d'agression sexuelle n'ont pas changé depuis des années, alors que ces crimes sont de moins en moins signalés à la police. En outre, depuis la publication des résultats de son enquête novatrice sur la violence faite aux femmes il y a 20 ans, le gouvernement du Canada a fait marche arrière, recueillant de moins en moins de données sur la violence faite aux femmes et aux filles.

Par exemple, les plus récentes données recueillies et publiées à ce sujet ne comprennent aucune donnée sur la violence faite aux femmes dans les territoires du Nord ou au Nunavut²⁴. Selon la plus récente publication de données sur la violence faite aux femmes inuites, les taux de violence dans cette population sont 14 fois plus élevés que la moyenne nationale et seulement 29 % des cas de violences conjugales ont été signalés à la police²⁵. Il n'existe pas de statistiques complètes et fiables sur les taux de violence envers les femmes autochtones au pays puisque la police canadienne ne mentionne pas systématiquement dans ses rapports si les victimes de ces crimes violents sont autochtones ou non²⁶.

Toutefois, les résultats d'une enquête menée par le gouvernement canadien en 2004 révèlent que les taux de signalement de violence familiale et sexuelle sont trois

Appel pour un plan national d'action contre la violence faite aux femmes autochtones, lors de la commémoration du 6 décembre à Montréal (Polytechnique), décembre 2011



fois et demie plus élevés chez les femmes autochtones que chez les non autochtones. Ces renseignements sont conformes à d'autres études et aux témoignages d'organismes de première ligne²⁷. En mars 2010, l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) avait documenté, sur une période de 30 ans, 582 cas de femmes ou de filles autochtones assassinées ou portées disparues depuis plusieurs années²⁸.

On a volé la vie de nos sœurs : femmes autochtones, violence et discrimination

De nombreux experts et organismes de défense des droits humains de l'ONU ont manifesté à plusieurs reprises leurs inquiétudes devant l'étendue et la gravité de la violence faite aux femmes autochtones au Canada. Ils ont d'ailleurs formulé une série de recommandations à ce sujet. En 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a demandé que le Canada « élabore un plan spécifique intégré » tenant compte des conditions dans lesquelles vivent les femmes autochtones et les femmes faisant partie de minorités défavorisées, « notamment les questions rela-

24 Tina Mahoney, « Les femmes et le système de justice pénal », *Les femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, Statistique Canada, 2011.

25 Statistiques Canada, *Mesure de la violence faite aux femmes : tendances statistiques*, 2006.

26 Statistiques Canada, « La victimisation avec violence chez les femmes autochtones dans les provinces canadiennes, 2009 », Shannon Brennan, 17 mai 2011.

27 Jodi-Anne Brzozowski, Andrea Taylor-Butts et Sara Johnson. « La victimisation et la criminalité chez les peuples autochtones du Canada », *Juristat*, vol. 26, n° 3, Centre canadien de la statistique juridique, 2006.

28 Association des femmes autochtones du Canada, *Ce que leurs histoires nous disent : Résultats de recherche de l'initiative Sœurs par l'esprit*, 31 mars 2010, p. 1, accessible à l'adresse : www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_FR.pdf.

tives à leur pauvreté, leur état de santé médiocre, leurs mauvaises conditions de logement, leur faible taux de réussite à l'école, leur faible taux d'emploi et de revenu et leurs taux de violence élevés²⁹ ». En 2011, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes confirmait son intention de mener une enquête sur la violence faite aux femmes autochtones au Canada, en réponse à une plainte déposée par l'AFAC et l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale³⁰.

Dans les faits, le Canada a joué un rôle important aux Nations Unies en appuyant les résolutions de l'Assemblée générale appelant les gouvernements à travailler « en collaboration avec tous les acteurs intéressés » afin de mettre au point « une démarche plus systématique, globale, multisectorielle et soutenue³¹ » visant à mettre un terme à la violence faite aux femmes, notamment en établissant des plans d'action nationaux solidement étayés et soutenus par un solide engagement des mécanismes institutionnels et bénéficiant d'un soutien financier.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a annoncé divers programmes et initiatives concernant la violence faite aux femmes autochtones. Bien que plusieurs de ces initiatives soient bienvenues, elles ne constituent pas une stratégie coordonnée et, dans l'ensemble, n'offrent pas les mesures exhaustives nécessaires pour traiter de ce qui, à tous les égards, constitue un des plus graves problèmes en matière de droits humains au pays. La ministre responsable du Statut de la femme, à qui revient en grande partie la responsabilité de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un processus d'intervention national complet pour combattre la violence faite aux femmes, a indiqué qu'elle ne voyait pas la nécessité d'établir un plan d'action national,

affirmant que divers ordres de gouvernement procèdent à la mise en place – ou ont déjà mis en place – de très bonnes mesures visant à résoudre ces problèmes³².

Depuis la publication du rapport « On a volé la vie de nos sœurs³³ » en 2004, Amnesty internationale a fait corps avec un large éventail d'organismes, notamment l'AFAC, en demandant sans relâche au gouvernement d'adopter un plan d'action national complet et coordonné pouvant répondre adéquatement à l'étendue et la gravité de la violence à laquelle sont exposées les femmes des Premières nations, métisses et inuites au Canada.

Insécurité économique

L'inégalité économique persistante contribue à la vulnérabilité des femmes en matière de violence conjugale au Canada, notamment parmi les femmes vivant dans la pauvreté et les femmes qui occupent des emplois à temps partiel ou occasionnel. Le Canada occupe le cinquième rang sur 34 pays au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique en ce qui a trait à la différence de salaire entre les sexes. Les femmes qui occupent des emplois à temps plein reçoivent une rémunération inférieure de 23 % à celle des hommes³⁴, et 27 % des femmes sur le marché du travail travaillent à temps partiel, comparativement à 12 % des hommes³⁵. Ces pourcentages sont demeurés inchangés depuis plus de 30 ans. De plus, 8,1 % des femmes vivent dans des ménages en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave, comparativement à 6,1 % des hommes³⁶. C'est dans les ménages monoparentaux que l'on enregistre les taux les plus élevés d'insécurité alimentaire au Canada (22,1 %), et 82 % de ces ménages sont dirigés par des femmes³⁷.

29 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 novembre 2008.

30 « CEDAW Committee press release clarifying status of request / inquiry », accessible à l'adresse : <http://opcedaw.wordpress.com/inquiries/all-inquiries/>.

31 Assemblée générale de l'ONU, *Intensification de l'action menée pour éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes*, 19 décembre 2006, A/RES/61/143, 18 décembre 2008, A/RES/63/155.

32 The Canadian Press. « No Action Plan on Missing Aboriginal Women », 5 juillet 2011, accessible à l'adresse : <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/07/05/pol-ambrose-women.html>.

33 Amnesty internationale. *Canada. On a volé la vie de nos sœurs. Discrimination et violence contre les femmes autochtones. Résumé des préoccupations d'Amnistie internationale*, AMR 20/001/2004, 3 octobre 2004.

34 Vincent Ferrao. « Travail rémunéré – Femmes au Canada : rapports statistiques fondés sur le sexe », Statistiques Canada, 2010; Statistique Canada. « Emploi à temps plein et à temps partiel selon le sexe et le groupe d'âge », CANSIM, tableau 282-0002, 24 janvier 2011.

35 Ibidem.

36 Statistiques Canada. « Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008 : Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes ».

37 Statistiques Canada, « Caractéristiques des familles selon le type de famille, la composition de la famille et des caractéristiques des parents », CANSIM, tableau 111-0011.

Ces questions ont été soulignées à plusieurs reprises par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU. Dans son examen du dossier du Canada effectué en 2008, le Comité a manifesté ses inquiétudes concernant la « prédominance des femmes dans le travail à temps partiel », la « persistance d'une ségrégation professionnelle importante, les femmes occupant des emplois traditionnels faiblement rémunérés », « l'écart persistant entre le taux d'emploi des hommes et celui des femmes », « la pauvreté endémique des femmes, en particulier des femmes autochtones, de celles qui appartiennent à des minorités et des mères célibataires » et « les incidences du manque de garderies et de logements abordables sur les femmes qui ont des familles mais disposent d'un faible revenu³⁸ ». Les problèmes sont clairs. Cette incapacité de longue date à considérer ces facteurs avec tout le sérieux que la question exige et avec un effort concerté est inexcusable.

Droits des détenues

Depuis près de vingt ans, on observe que des mesures doivent être prises afin de mieux protéger les droits des femmes incarcérées dans des pénitenciers fédéraux au Canada. Les préoccupations du grand public devant la réaction musclée et la répression exercée par les autorités correctionnelles pour mater l'émeute à la Prison des femmes de Kingston en Ontario en 1994 ont provoqué la tenue d'une enquête publique menée par l'honorable Louise Arbour, à l'époque juge à la Cour d'appel de l'Ontario. Elle a conclu que les détenues avaient fait l'objet d'un traitement cruel, inhumain et dégradant³⁹, en violation de la Charte canadienne des droits et libertés, et formulé une série de recommandations visant une réforme approfondie, notamment la création d'un organisme indépendant de surveillance pour les femmes purgeant une peine fédérale prévoyant le recours à l'arbitrage indépendant pour les décisions relatives à l'isolement non sollicité. Le Comité des droits de

l'homme de l'ONU⁴⁰ et la Commission canadienne des droits de la personne⁴¹ ont soulevé des inquiétudes au sujet des droits des femmes détenues dans des pénitenciers fédéraux, particulièrement les femmes autochtones et les femmes ayant des problèmes de santé mentale. Ces organismes ont également exhorté le Canada à créer un organisme indépendant de surveillance.

Selon un rapport publié récemment dans le cadre du programme en droit humanitaire international de l'Université de Toronto, la façon dont le Canada traite les femmes souffrant de problèmes de santé mentale qui purgent une peine fédérale va à l'encontre de ses obligations en vertu du droit international. Parmi les mauvais traitements recensés figure un recours disproportionné à l'isolement et au transfert d'établissement pour traiter les cas des femmes ayant de graves problèmes de santé mentale qui purgent une peine fédérale; une surclassification des femmes autochtones au niveau de sécurité maximal; l'absence du contrôle judiciaire prescrit par la loi à l'égard de l'isolement préventif et des transferts d'établissement répétés⁴².

L'urgence de l'application de ces recommandations a été crûment mise en lumière par les révélations profondément troublantes concernant le traitement d'Ashley Smith. Son cas a attiré l'attention du public à la suite de la présentation d'un enregistrement vidéo dans le cadre de l'enquête du coroner sur les circonstances menant à son décès, à 19 ans, alors qu'elle était détenue à l'Établissement pour femmes Grand Valley en octobre 2007. En l'espace de seulement huit mois, en 2007, Ashley Smith a été transférée dans huit centres de détention différents, situés dans quatre provinces. À la suite de ces événements, plusieurs voix se sont élevées, soulevant une multitude de graves préoccupations au sujet des droits humains, notamment le traitement physique subi pendant les transferts d'un centre de détention à l'autre, des périodes prolongées d'isolement, l'utilisation de pistolets Tasers et de

38 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 novembre 2008, paragr. 37 et 39.

39 Louise Arbour. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996.

40 *Observations finales du Comité des droits de l'Homme*, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, paragr. 18.

41 Commission canadienne des droits de la personne, *Protégeons leurs droits : examen systémique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*, décembre 2003.

42 Elizabeth Bingham et Rebecca Sutton, *Cruel, Inhuman and Degrading? Canada's Treatment of Federally-Sentenced Women with Mental Health Issues*, University of Toronto Faculty of Law, 2012.

vaporisateurs de poivre et l'absence de réaction devant le comportement de la détenue qui, ultimement, a mené à son décès, bien qu'elle ait été placée sous surveillance préventive en raison d'un risque de suicide et ait fait l'objet d'une surveillance vidéo. S'il y avait eu un organisme de surveillance indépendant fiable et efficace en place, il n'y aurait possiblement pas eu besoin d'une enquête du coroner pour traiter tous ces problèmes. Si un tel organisme avait été créé il y a plusieurs années, avant le décès tragique d'Ashley Smith, les lacunes des politiques et des pratiques qui ont mené ou concouru à son mauvais traitement et, finalement, à son suicide, auraient sans doute été relevées et corrigées bien avant sa mise en détention.

Recul des acquis

Devant la gravité et la persistance des préoccupations en matière des droits humains, comme celles qui ont été mentionnées ci-dessus, il importe que les administrations publiques de tout le Canada adoptent des mesures concertées et coordonnées – avec une prépondérance de la part du gouvernement fédéral – afin d'accroître les efforts visant à protéger les droits des femmes et à garantir l'égalité. En fait, un plan d'action gouvernemental et un leadership du gouvernement fédéral sur ces questions sont attendus depuis longtemps. Il importe d'aller au-delà de la politique de parti, car ces questions ont été des sujets de préoccupation pour plusieurs gouvernements fédéraux au fil des ans. Malheureusement, au cours des six dernières années, les politiques du gouvernement fédéral n'ont fait qu'exacerber l'inégalité entre les sexes.

En 2006, le mot « égalité » a été rayé du mandat de Condition féminine Canada, un geste sans précédent qui a envoyé un message troublant voulant que la promotion de l'égalité des femmes ne fasse plus partie des priorités du gouvernement. Il s'en est suivi une réduction substantielle des ressources allouées à cet organisme, notamment une réduction budgétaire de 43 %, la fermeture de 12

des 16 bureaux régionaux et le licenciement d'environ la moitié du personnel⁴³. Au même moment, le niveau et la nature de l'appui accordé aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux chercheurs qui tentent de trouver des solutions pour remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes ont été considérablement modifiés et réduits. Les critères de financement pour l'organisme Condition féminine Canada ont été modifiés de façon à exclure le soutien à la recherche et à la sensibilisation⁴⁴.

Par conséquent, il reste peu d'organisations féminines vouées à la promotion de l'égalité au Canada. Le nouveau mandat de Condition féminine et la façon restrictive d'interpréter le type d'activité que peuvent mener des organismes ayant un statut d'organisme de bienfaisance ont eu pour effet d'amenuiser considérablement la capacité d'action de groupes comme l'Association nationale Femmes et Droit et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. L'Alliance féministe pour l'action internationale, une des seules organisations féminines œuvrant à l'échelle nationale, a dû cesser ses activités à la suite de ces modifications.

La communauté internationale a pris note de ce mouvement de recul. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a demandé au Canada de procéder à une évaluation des répercussions de la fermeture des bureaux de Condition féminine Canada, particulièrement en ce qui a trait à l'accès aux services par les femmes autochtones et les femmes vivant en milieu rural⁴⁵. Le Comité a également pressé le Canada d'envisager de revoir les lignes directrices en matière de financement afin que les « ONG qui font un travail de lobbying, de recherche et de sensibilisation puissent de nouveau être financées par le Programme de promotion de la femme⁴⁶ ». La recherche, la sensibilisation et le lobbying sont essentiels à tout effort visant à défendre les droits humains. La défense des droits des femmes au Canada ne fait pas exception.

43 « Tories shutting Status of Women offices », CBC News, 30 novembre 2006, accessible à l'adresse : <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2006/11/29/status-women.html>.

44 « Tories to cut off funding for women's lobby groups », CBC News, 5 octobre 2006, accessible à l'adresse : <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2006/10/04/tory-funding.html>.

45 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada, CEDAW/C/CAN/CO/7, 7 novembre 2008, paragr. 26.

46 Ibidem, paragr. 28.

III. AFFAIRES, COMMERCE ET DROITS HUMAINS

Ces dernières années, force nous est de constater les graves conséquences qu'engendre le monde du commerce sur les droits humains. Que ce soit par le biais d'activités d'entreprises individuelles, grandes ou petites, ou de la conjoncture qu'engendrent les accords commerciaux d'envergure, les entreprises délinquantes peuvent contribuer à de graves violations des droits humains, alors que les pratiques commerciales responsables et durables peuvent jouer un rôle pour les protéger. Plus on reconnaît l'importance de la relation intégrale entre les activités des entreprises, les politiques commerciales et la protection des droits humains, plus il est difficile d'adopter des lois, des politiques et d'autres mesures concrètes pour s'assurer de la protection des droits humains lorsque les entreprises et les gouvernements font des affaires.

Normes : la bonne volonté ne suffit pas

Il y a eu de nombreux débats au Canada ces dernières années sur la meilleure approche pour encourager les entreprises à se conformer à leurs responsabilités envers les droits humains. Les décisions de fonctionnement et d'investissement que prennent les entreprises canadiennes – surtout lorsqu'elles agissent dans des pays où les lois et les institutions de protection des droits humains et de surveillance commerciale sont faibles ou inexistantes – peuvent porter atteinte à pratiquement n'importe lequel des droits humains inscrits dans la loi internationale. Les dispositions de sécurité d'une entreprise avec des firmes privées ou des forces militaires, le paiement de redevances à un gouvernement reconnu pour sa violation des droits humains, les pratiques d'embauche dans un pays où les femmes font face à une discrimination bien enracinée, les avantages du déplacement ou de l'expulsion de populations pour permettre l'exploitation de mines et d'autres développements à grande échelle, les dispositions pour régler les problèmes de déchets toxiques et de pollution résultant des opérations d'entreprises et l'approche pour obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones avant d'entreprendre des projets sur leurs terres peuvent tous potentiellement entraîner de lourdes conséquences sur les droits humains. Il est impératif que non seulement on encourage, mais que

l'on oblige les entreprises à faire preuve de diligence et à mener leurs affaires de manière à réduire toute probabilité de contribution aux violations des droits humains.

Le gouvernement et la plupart des entreprises sont d'avis que la meilleure approche continue d'être cette pléthore de codes volontaires, de lignes directrices et de politiques qui ont surgi au cours des dix dernières années. Les sociétés, les associations industrielles, les groupes de surveillance et les agences intergouvernementales ont tous développé des cadres opérationnels sur les droits humains auxquels les entreprises sont priées de se conformer à leur tour. En fait, il en existe tellement maintenant, que plusieurs entreprises ne savent plus où donner de la tête. La notion selon laquelle la protection des droits humains sur une base volontaire suffit est erronée. Le bon vouloir n'a jamais été suffisant dans l'univers des droits humains. C'est pourquoi, depuis des dizaines d'années, des traités internationaux et des lois et constitutions nationales ont été mis en place pour soutenir les bonnes intentions que professent les gouvernements quand il s'agit de protéger les droits humains. Toutes les entreprises devraient minimalement respecter tous les droits humains, sans égard au secteur, au pays ou au contexte dans lesquels elles sont actives. Les droits humains sont trop importants pour demeurer des vœux pieux; force de loi et obligation sont indispensables.

Un exemple troublant pour illustrer ces manquements est celui du Guatemala. Dans sa tentative d'encourager son développement économique après des années de conflit armé interne dévastateur, le Guatemala a accordé plus de 400 permis d'exploitation à des sociétés minières, dont plusieurs ont été décernés à des entreprises étrangères cotées à la bourse de Toronto. Des centaines d'autres permis sont en instance. L'industrie extractive au Guatemala soulève l'opposition généralisée des populations locales, des organisations autochtones et environnementales et de la communauté internationale. L'inquiétude repose sur quatre problèmes principaux : le manque de consultation du gouvernement et des entreprises auprès des communautés visées et, en particulier, le non-respect du droit au consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones af-

fectées; les dommages environnementaux et les impacts négatifs sur les moyens d'existence qui en découlent; les attaques contre les défenseurs des droits humains et les leaders des communautés autochtones; et la manière dont les entreprises s'approprient la terre. En juin 2012, le cas de l'activiste Telma Yolanda Oqueli, blessée par balle en réponse à son opposition à une mine d'or ayant appartenu, jusqu'en septembre 2012, à une société canadienne, a déclenché des inquiétudes internationales d'envergure. Au moment de la rédaction du présent rapport, personne n'avait encore été tenu responsable de cette attaque. Le nombre de défenseurs des droits humains faisant face à des menaces, à des attaques, à la violence sexuelle et à l'assassinat pour s'être opposés à l'industrie extractive semble en hausse dans ce pays.

En 2010, le Canada a presque adopté un cadre législatif qui aurait régi la responsabilisation en matière de droits humains des sociétés extractives canadiennes œuvrant à l'étranger; en effet, le projet de loi d'initiative parlementaire C-300 a été défilé par six voix à la Chambre des communes. Ce projet de loi mettait particulièrement l'accent sur le secteur de l'extraction, reconnaissant à la fois le nombre et l'influence considérables des entreprises minières, pétrolières et gazières canadiennes à travers le monde et les violations très graves des droits humains souvent associées à l'exploitation extractive⁴⁷. La nécessité d'une législation canadienne pour établir un cadre clair et obligatoire régissant les agissements des sociétés canadiennes à l'étranger devient plus urgente chaque fois que l'on soulève des préoccupations au sujet des droits humains concernant les mines, les champs gaziers et les puits pétroliers canadiens à travers le monde⁴⁸. En mars 2012, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU a exprimé son inquiétude du fait que le Canada ait échoué à adopter une telle législation; il a recom-

mandé que le Canada prenne « des mesures législatives appropriées pour empêcher les sociétés transnationales enregistrées au Canada de mener des activités ayant une incidence négative sur la jouissance des droits des peuples autochtones à l'étranger, et les tenir responsables de telles activités⁴⁹ ».

Les obstacles auxquels font face les victimes de violations des droits humains dans des cas impliquant des sociétés présentes dans des États à faible gouvernance ou système judiciaire sont considérables. Les victimes qui ont épuisé tous les recours dans leur pays ou qui ont peu d'espoir d'obtenir justice de leurs propres tribunaux se tournent vers le système judiciaire canadien pour obtenir la condamnation de sociétés mères canadiennes pour les violations des droits humains commises par leurs filiales. Toutefois, jusqu'à maintenant, aucune des causes présentées aux tribunaux canadiens contre les minières n'a dépassé le stade préliminaire. Le rejet de ces causes sans le bénéfice d'un examen approfondi des faits constitue un échec de la surveillance et de l'application efficaces des obligations internationales du Canada en matière de droits humains. Il est à craindre que certaines entreprises inscrites au Canada profitent de leur présence juridictionnelle multinationale pour échapper à la justice à l'égard de violations de droits humains commises outremer. Le système judiciaire canadien n'a pas encore assez évolué pour contraindre les entreprises à se conformer aux obligations internationales sur les droits humains. Il en résulte un vide d'imputabilité qui n'est toujours pas comblé.

Droits humains : non négociables

Puisqu'il n'existe aucune norme légale obligatoire régissant la conduite des sociétés canadiennes en matière de droits humains lorsqu'elles vont à l'étranger, les ententes commerciales et la politique commerciale

47 The Canadian Centre for the Study of Resource Conflict, *Corporate Social Responsibility: Movements and Footprints of Canadian Mining and Exploration Firms in the Developing World*, octobre 2009, mandaté par l'Association canadienne des prospecteurs et développeurs.

48 Voir par exemple, Amnesty internationale Canada, « *Guatemala: Lives and Livelihoods at Stake in Mining Conflict* », 21 juin 2012, accessible à l'adresse : <http://www.amnesty.ca/news/news-item/guatemala-lives-and-livelihoods-at-stake-in-mining-conflict>; Amnesty internationale Canada, « La décision de la cour dans l'affaire du massacre de Kilwa prive du droit à réparation les victimes d'atteintes aux droits humains imputables aux entreprises. », 1^{er} février 2012, accessible à l'adresse : http://www.amnistie.ca/site/index.php?option=com_content&view=article&id=17153:la-decision-de-la-cour-dans-laffaire-du-massacre-de-kilwa-prive-du-droit-a-reparation-les-victimes-datteintes-aux-droits-humains-imputables-aux-entreprises-&catid=21:communiquinternationaux&Itemid=72. (Affaires étrangères et commerce international Canada, Accords et négociations, accessible à l'adresse : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra&view=d>).

49 « 14. Le Comité note que l'État partie a adopté une stratégie relative à la responsabilité des entreprises mais s'inquiète qu'il n'ait pas encore adopté de mesures concernant les sociétés transnationales enregistrées au Canada dont les activités ont une incidence négative sur les droits des peuples autochtones à l'étranger, en particulier dans le secteur minier (art. 5). » http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerdoc/docs/CERD.C.CAN.CO.19-20_fr.doc, page consultée le 22 novembre 2012.

qui gouvernent le travail des sociétés deviennent encore plus importantes. Pourtant, les gouvernements intègrent rarement, voire jamais, des garanties sur les droits humains dans les accords commerciaux et, généralement, refusent d'en évaluer rigoureusement les lacunes en matière de droits humains afin de les faire rectifier.

Le Canada recherche activement des accords commerciaux avec tous les pays du globe. Déjà, des ententes sont intervenues avec les États-Unis, le Mexique, Israël, le Chili, la Jordanie, le Pérou, le Costa-Rica, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Colombie. Des accords de libre-échange ont été conclus avec le Honduras et Panama, mais ne sont pas encore en vigueur. Des négociations sont en cours avec des dizaines d'autres pays, y compris des ententes multilatérales avec l'Union européenne, la Communauté des Caraïbes, la Communauté andine, le Groupe des quatre de l'Amérique centrale et, plus récemment, le Partenariat Trans-Pacifique⁵⁰. Plusieurs de ces pays présentent des problèmes très graves et constants de droits humains, souvent associés aux secteurs économiques qui seraient directement visés par ces accords. Mais les ententes ne comportent aucune disposition pour régler ces préoccupations, et aucune n'a fait l'objet d'évaluations indépendantes des droits humains avant ou après son entrée en vigueur. Le Canada a refusé d'instaurer une politique assujettissant tous les accords commerciaux à de telles évaluations, qui devraient idéalement être conduites avant leur conclusion et à intervalles réguliers après leur entrée en vigueur.

L'accord de libre-échange avec la Colombie, en vigueur depuis août 2011, est un exemple révélateur, particulièrement, mais pas exclusivement, en ce qui a trait au respect des droits des autochtones de ce pays. Les populations autochtones colombiennes font face à une crise urgente des droits humains. Les experts onusiens des droits humains et le propre tribunal constitutionnel de la Colombie ont déclaré que le tiers des nations

autochtones du pays est au bord de « l'extermination physique et culturelle ».

Le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones a demandé à ce que le conseiller spécial de l'ONU sur la prévention des génocides visite le pays, qualifiant la situation des peuples autochtones en Colombie de « sérieuse, critique et profondément préoccupante ». Lui-même et d'autres experts de l'ONU respectés ont exprimé des préoccupations sur le rôle joué par l'imposition de projets de développement, surtout dans les industries extractives, sur les territoires autochtones. Face aux préoccupations croissantes que l'accord Canada-Colombie puisse exacerber la situation, un amendement de dernière minute à l'accord garantit que l'entente fera l'objet d'un rapport annuel évaluant les conséquences sur les droits humains. Mais ces rapports ne sont pas indépendants, ils sont préparés par les gouvernements eux-mêmes et il n'existe aucune obligation d'action dans les cas où des impacts négatifs seraient reportés. Le rapport canadien de 2012 était dépourvu de toute évaluation sur les impacts en droits humains sur les peuples autochtones ou autres parties de la population, puisque le gouvernement considérait qu'il n'avait pas encore assez de renseignements à sa disposition pour ce faire.

Le Canada est également signataire, avec 24 pays, des Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) et a terminé ses négociations avec huit pays, y compris la Chine. Des négociations sont en cours avec 12 autres pays⁵¹. Ces accords définissent un cadre détaillé pour protéger les droits des investisseurs dans les pays concernés. Malheureusement, comme pour les accords de libre-échange, les APIE n'incluent pas de dispositions pour reconnaître et régler les problèmes de droits humains qui peuvent survenir lorsque, par exemple, un projet d'investissement et des préoccupations nationales de droits humains valables deviennent conflictuels. Aussi, il n'y a pas de politique ou de démarche pour assujettir les APIE à des évaluations indépendantes

⁵⁰ Affaires étrangères et commerce international Canada, Accords et négociations, accessible à l'adresse : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra&view=d>.

⁵¹ Ibidem.

d'impacts sur les droits humains, avant ou après leur entrée en vigueur.

Le récent APIE conclu en février 2012 avec la Chine – entériné par la Chambre des Communes en novembre mais en date en 12 décembre, pas encore ratifié ni en vigueur – a porté ces préoccupations à l'avant-plan, étant donné le dossier de la Chine concernant les violations généralisées et systématiques des droits humains. L'accord comporte de nombreuses dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle, qui englobent les droits d'auteur et les droits connexes, les droits relatifs aux marques de commerce, aux brevets, aux schémas de configuration de circuits intégrés à semi-conducteurs, aux secrets industriels, aux obtentions végétales, aux indications géographiques et aux dessins industriels. Il y a également des dispositions concernant les droits de propriété et les droits des créanciers. Nulle part dans cette entente on ne fait référence aux droits humains⁵².

Droits humains et affaires : une avenue à deux voies

Le gros du débat concernant l'imputabilité des sociétés en matière de droits humains s'est concentré sur les préoccupations liées aux agissements des entreprises canadiennes à l'étranger. Cependant, de récentes situations ont mis en lumière le fait que ces préoccupations sur les droits humains vont dans les deux sens, et que les lois et politiques canadiennes n'y répondent pas adéquatement lorsque les sociétés étrangères investissent dans les entreprises canadiennes. Le cas qui a suscité beaucoup d'attention publique est la proposition de la société gouvernementale chinoise *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) d'acquérir le géant de l'énergie Nexen Inc., sis à Calgary. Nexen s'est bâti, au cours de la dernière décennie, une réputation de leadership concernant la responsabilité des entreprises en matière de droits humains. Au contraire, la CNOOC a fait face à des allégations d'avoir contribué à la violation de droits humains et d'en tirer parti au Myanmar (Birmanie) et

au Tibet et touchant les employés pratiquant le Falun Gong dans l'entreprise. De plus, bien sûr, la CNOOC appartient au gouvernement chinois, qui continue de présenter un bilan profondément préoccupant en matière de droits humains.

Amnistie internationale s'est jointe à cinq autres organisations pour inciter le gouvernement à mettre la question de droits humains au centre de son évaluation de cette proposition d'acquisition. Cependant, l'approbation de l'acquisition, annoncée le 7 décembre 2012, ne comprenait aucune évaluation des sérieuses implications en droits humains. Rien dans les lois ou politiques canadiennes ne requiert explicitement que l'on tienne compte des droits humains lorsque le gouvernement doit prendre une décision au sujet d'une mainmise étrangère⁵³ sur une entreprise canadienne, incluant par une entité appartenant à l'État. Les changements aux règles d'investissement par des étrangers, annoncés le 7 décembre aussi, n'incluaient aucune disposition relative aux droits humains.

52 Affaires étrangères et commerce international Canada, *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant la promotion et la protection réciproque des investissements*, accessible à l'adresse : <http://www.amnesty.ca/news/news-item/canadian-coalition-on-human-rights-in-china-letter-to-the-honourable-christian-paradi>.

53 *Canadian Coalition on Human Rights in China Letter to The Honourable Christian Paradis 16 August 2012*, accessible à l'adresse : <http://www.amnesty.ca/news/news-item/canadian-coalition-on-human-rights-in-china-letter-to-the-honourable-christian-paradi>.

IV. RÉFUGIÉS ET MIGRANTS

La réforme des lois et politiques canadiennes dans le domaine de la citoyenneté, de l'immigration et de la protection des réfugiés a été l'une des plus actives ces dernières années. En fait, les réformes ont été si rapides que des dispositions législatives ont été promulguées avant même que les dispositions antérieures, elles-mêmes des réformes, soient entrées en vigueur. La tension entre l'équité et la compassion d'une part, et la mise en application et la rapidité d'exécution d'autre part, frappe au cœur des réformes. Il y a également eu ces tendances inquiétantes à opposer divers groupes de réfugiés les uns aux autres, comme ceux d'outremer et ceux qui arrivent au Canada pour y faire leur demande, ou encore à traiter les demandeurs d'asile différemment selon leur pays d'origine. Amnistie internationale s'inquiète, car plusieurs de ces récentes réformes sacrifient l'équité, portent atteinte aux droits et s'avèrent de nature punitive.

Inégalité d'accès à la justice et détention arbitraire

Les réformes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, mises en application plus tôt cette année⁵⁴, comprennent l'établissement d'une Section d'appel des réfugiés qui était attendue depuis longtemps. La Section a le pouvoir d'entendre les appels sur le bien-fondé de décisions refusant le statut de réfugié. L'audition d'appel faisait partie des réformes de 2001 du système de détermination du statut de réfugié, mais n'avait pas encore été appliquée après plus de dix ans.

Toutefois, cette évolution appréciable s'accompagne d'autres modifications qui sont discriminatoires et qui légalisent la détention arbitraire. Deux groupes de demandeurs d'asile et de migrants en particulier sont visés, l'un en fonction de sa façon d'arriver au Canada et l'autre à cause de sa nationalité d'origine. Promulguée à la suite de l'arrivée en Colombie-Britannique de deux bateaux transportant des demandeurs d'asile sri-lankais en 2009 et 2010, la loi permet que des groupes



Manifestation concernant le projet de loi C-31 sur la colline parlementaire, mars 2012

de migrants, y compris des demandeurs d'asile, soient désignés « migrants irréguliers⁵⁵ ». Il est évident, par exemple, que des groupes qui arriveraient au Canada par bateau se retrouveraient parmi les groupes ainsi désignés. La loi comporte également des dispositions pour désigner des groupes de demandeurs d'asile ressortissants de pays considérés comme étant des « pays d'origine sûrs ».

Les conséquences de ces désignations sont importantes. Ceux que l'on considère comme des « migrants irréguliers » sont sujets à une détention obligatoire et n'ont accès à l'examen des motifs de leur détention que deux semaines plus tard et, par la suite, qu'une fois tous les six mois. Cette détention n'est pas décidée d'après une évaluation individuelle, mais simplement sur le fait que cette personne est arrivée au Canada dans le cadre d'une « arrivée irrégulière ». En outre, les répercussions négatives et le châtimeur continuent au-delà de l'emprisonnement. Les « migrants irréguliers » qui sont acceptés par la suite comme réfugiés

54 *Loi C-31, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, la Loi sur la sûreté du transport maritime et la Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*, accessible à l'adresse : <http://parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=5697417&Language=F>.

55 La première désignation de 5 groupes de « migrants irréguliers » a été annoncée le 5 décembre 2012. *Minister of Public Safety makes first designation of irregular arrival under Protecting Canada's Immigration System Act*, <http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2012/nr20121205-eng.aspx>

sont interdits de voyages en dehors du Canada pendant cinq ans et ne peuvent demander la réunification avec leur conjoint et leurs enfants mineurs pour la même durée. Bien que les personnes provenant de soi-disant « pays sûrs » ne soient pas mises en détention de façon obligatoire, elles sont soumises aux courts délais du processus accéléré de demande d'asile et, qu'elles soient des « migrantes irrégulières » ou qu'elles proviennent desdits « pays d'origine sûrs », on leur refuse d'interjeter appel auprès de la nouvelle Section d'appel des réfugiés⁵⁶. Plus tôt cette année, lors de leur examen du dossier du Canada en matière de droits humains, le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU ont tous deux exprimé leur inquiétude au sujet de ces dispositions discriminatoires et punitives⁵⁷.

Insécurité et injustice

Des inquiétudes persistent quant aux lois canadiennes d'immigration qui sont loin de répondre aux exigences internationales en matière de droits humains quand il s'agit de traiter les cas de résidents permanents, de réfugiés, de demandeurs d'asile et autres non-citoyens qui sont soupçonnés de présenter un danger pour la sécurité nationale. Au cours des 15 dernières années, Amnesty internationale, de nombreux experts et organismes des droits humains de l'ONU et les tribunaux ont maintes fois demandé au Canada de corriger ces graves lacunes.

Néanmoins, et malgré les exigences explicites de la législation internationale interdisant l'expulsion d'une personne vers un pays où elle s'exposerait à des risques graves de torture, la loi canadienne continue d'autoriser la déportation vers la torture de toute personne présentant un risque pour la sécurité nationale. Le Comité

des droits de l'homme de l'ONU et le Comité contre la torture de l'ONU ont tous deux exhorté le Canada à modifier cette attitude à cinq reprises déjà – en 1999⁵⁸, en 2001⁵⁹, en 2005⁶⁰, en 2006⁶¹ et en 2012⁶² –, mais le gouvernement a refusé de se conformer.

Cette inquiétante déficience s'est également présentée pour des cas individuels qui ont fait l'objet d'un examen international minutieux. En juillet 2006, le Canada a déporté Bachan Singh Sogi vers l'Inde malgré deux demandes du Comité contre la torture de suspendre l'expulsion pendant la révision de son dossier. Après plusieurs révisions et jugements répartis sur plusieurs années, le renvoi de M. Singh avait été ordonné en mai 2006, le gouvernement ayant considéré qu'il n'était pas à risque de torture et qu'il présentait une menace à la sécurité nationale du Canada. En fait, il existe des rapports crédibles qui affirment qu'il a été emprisonné, battu et soumis à de mauvais traitements à son retour en Inde. Dans une décision de novembre 2007, le Comité contre la torture critiquait le Canada qui justifiait partiellement cette expulsion en se basant sur le fait que M. Singh constituait une menace à la sécurité nationale. Le Comité a également reproché au Canada de ne pas tenir compte des deux demandes du Comité de suspendre la déportation pendant la révision du dossier⁶³. Des inquiétudes au sujet de ce dossier ont encore une fois été soulevées par ce Comité lors de l'examen du dossier du Canada, plus tôt cette année⁶⁴. Dans un cas semblable en 2011, le Canada a tenté de déporter un Somalien – Jama Warsame – ignorant l'avis du comité des droits de l'homme avertissant qu'une telle déportation violerait son droit à la vie et à ne pas subir de torture⁶⁵. La déportation a échoué, car M. Warsame a réussi à présenter une demande de statut de réfugié pendant son transit aux Pays-Bas.

56 Une première liste de pays d'origine sûrs a été annoncée par le gouvernement le 15 décembre 2012

57 *Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale : Canada*, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 mars 2012, paragr. 15; *Observations finales du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 13.

58 *Observations finales du Comité sur les droits humains : Canada*, CCPR/C/79/Add.105, 7 avril 1999, paragr. 13.

59 *Rapport du Comité contre la torture*, A/56/44, 12 octobre 2001, paragr. 59.

60 *Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CR/34/CAN, 7 juillet 2005, paragr. 5.

61 *Observations finales du Comité des droits humains : Canada*, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, paragr. 15.

62 *Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 9.

63 *Décisions du Comité contre la torture au titre de l'article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Communication N° 297/2006, Canada*, CAT/C/39/D/297/2006, 29 novembre 2007, paragr. 10.2 à 10.11.

64 *Observations finales du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 10.

65 *Décisions du comité des droits de l'homme, Communication No. 1959/2010, Jama Warsame v. Canada*, CCPR/C/102/D/1959/2010, 21 July 2011, para. 9.

La possibilité d'expulsion vers la torture est doublement préoccupante dans les cas de certificats de sécurité. Les certificats de sécurité peuvent être émis contre des non-citoyens que l'on estime être une menace à la sécurité du Canada comme moyens de faciliter leur renvoi. Le processus d'émission d'un certificat de sécurité est très secret et l'on refuse aux personnes qui en font l'objet l'accès à la plupart des preuves importantes et aux témoins, ainsi que la possibilité de contre-interrogatoire. En 2008, en réaction à un jugement de la Cour suprême du Canada, les processus ont été réformés pour introduire la notion d'« avocat spécial » qui ne représente pas l'individu concerné, mais qui s'occupe de ses intérêts. L'avocat spécial peut accéder à la preuve complète, mais une fois qu'il a vu cette preuve secrète, on lui défend d'être en contact avec l'individu concerné, à moins qu'un juge ne lui accorde une permission exceptionnelle. Cela limite considérablement sa capacité de vérifier et de sonder la preuve de manière significative. De nombreux experts et organismes de l'ONU ont prié le Canada d'aligner son processus d'émission de certificats de sécurité sur les Normes internationales de procès équitable, y compris, plus récemment, le Comité contre la torture⁶⁶. En 2013, la Cour Suprême du Canada entendra un appel qui une nouvelle fois conteste l'équité du processus des certificats de sécurité, dans l'affaire Mohamed Harkat.

Renvoi plus expéditif

En juin, le gouvernement a déposé le projet de loi C-43, la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*. Cette Loi élargit de manière significative l'éventail des personnes qui ne pourront pas accéder à la procédure d'appel ou à l'examen pour considérations humanitaires si l'on ordonne leur expulsion du Canada. Les catégories de personnes visées comprennent les criminels condamnés et accusés et les personnes que l'on considère comme une menace à la sécurité ou comme responsables de violations graves des droits humains. Plusieurs personnes de ces catégories font déjà face à des restrictions pour interjeter appel d'un ordre d'expulsion ou pour considérations humanitaires. Le champ d'exclusion est significativement élargi; par exemple, le seuil est beaucoup plus

bas pour les personnes qui ont déjà été condamnées à la prison, passant d'au moins deux ans à six mois, et englobant de ce fait des offenses criminelles qui ne sont certainement pas graves et qui ne constituent pas un danger pour la sécurité publique.

Les modifications proposées au projet de loi C-43 suppriment tout processus permettant d'aborder les problèmes valides et impératifs de droits humains associés à la déportation, y compris les droits des enfants qui pourraient être séparés de leurs parents et les risques et difficultés présents dans le pays d'origine de la personne. Il n'y a pas non plus d'évaluation indépendante de la gravité de l'offense et du risque réel que la personne pose pour le public. Plusieurs personnes visées ont passé la majeure partie de leur vie au Canada, un autre facteur qui ne peut être pris en compte que dans le cadre d'un appel ou d'une demande de révision de la déportation pour motifs humanitaires. À la base, le projet de loi C-43 est discriminatoire lorsqu'il s'agit de l'impératif fondamental d'accès égalitaire à la justice. Autoriser l'appel ou l'examen humanitaire d'un ordre de déportation ne vise pas à retarder l'expulsion, mais à s'assurer qu'elle se déroule conformément aux normes relatives aux droits humains. La loi et la politique canadiennes sur l'immigration et les réfugiés se doivent certes de répondre aux préoccupations concernant la sécurité publique et nationale, mais elles se doivent également d'être à la hauteur des obligations internationales en matière de droits humains. Le projet de loi C-43 rompt cet équilibre.

Le jeu de la politique aux dépens de la santé des réfugiés

Plus tôt cette année, le gouvernement a réduit considérablement le budget des services de santé pour les demandeurs d'asile et les réfugiés du Canada, connu sous le nom de Programme fédéral de santé intérimaire. Les modifications apportées ont engendré une troublante dimension discriminatoire en ce qui concerne l'accès à plusieurs services de santé de première importance. La plupart des réfugiés, sauf ceux qui sont parrainés par le gouvernement canadien, ne seront plus admissibles à la couverture pour soins pharmaceutiques, soins pour la vue et soins dentaires. L'assurance-maladie se

66 Ibidem, paragr. 12.

limitera à ce que l'on appelle « soins urgents et essentiels » et ne s'étendra plus aux traitements que l'on pourrait qualifier de nature préventive. Les demandeurs d'asile qui proviennent de pays désignés « pays d'origine sûrs » ne seront même pas couverts pour les soins urgents et essentiels. Ils ne seront couverts que pour des problèmes qui posent des risques à la santé ou à la sécurité publique. L'accès aux soins médicaux et aux médicaments sur ordonnance a été transféré aux provinces, mais dans certaines provinces, les réfugiés doivent attendre de quatre à six semaines avant d'être admissibles à des prestations d'assistance sociale, ce qui met en danger la vie de ceux qui ont un besoin essentiel de médicaments et d'autres services de santé⁶⁷.

Certains députés ont envoyé des messages dans leur circonscription pour glorifier ces compressions, comme la députée de Saskatchewan, Kelly Block, qui a distribué un dépliant intitulé *Ending Unfair Benefits for Refugee Claimants*. Les professionnels de la santé et les associations médicales, y compris l'Association médicale canadienne, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada et l'Association dentaire canadienne⁶⁸, ont tous exprimé leur profonde préoccupation concernant ces réductions de services médicaux et ont pressé le gouvernement de restaurer le financement. Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont le Canada est partie prenante depuis 35 ans, ces restrictions violent les obligations du Canada. Cet accord garantit la protection du droit « qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » et exige que des droits tels les soins de santé soient maintenus sans discrimination. La loi internationale exige et attend des États qu'ils améliorent et renforcent progressivement la protection des droits comme celui des soins de santé.

Réduire les services aux demandeurs d'asile à cause de leur nationalité, sans tenir compte de leurs besoins médicaux, produit exactement le contraire.

Protection outremer

Historiquement, le Canada a maintenu un solide Programme de réinstallation des réfugiés comportant un engagement à faciliter le parrainage gouvernemental et privé des réfugiés. Par exemple, dans son Programme de réinstallation, le Canada s'est engagé à réinstaller les réfugiés bhoutanais provenant du Népal et les réfugiés d'Iraq. Le gouvernement a promis de réinstaller annuellement jusqu'à 14 500 réfugiés provenant de divers pays, d'ici 2013.⁶⁹

Le traitement des demandes de parrainage privé des réfugiés de certaines régions peut prendre de cinq à huit ans. Le gouvernement a instauré des mesures pour réduire ces durées de traitement en plafonnant le nombre de réfugiés que les groupes privés ont le droit de parrainer⁷⁰. Les réfugiés qui arrivent au Canada en vertu du programme de parrainage privé recevront un appui restreint du Programme fédéral de santé intérimaire. Selon les dispositions de l'engagement au parrainage, ces réfugiés n'ont pas droit aux prestations d'assistance sociale provinciale durant leur première année au Canada. Les initiateurs de parrainages privés deviennent donc responsables de l'ensemble du coût de la vie des personnes et des familles qu'ils parrainent, y compris celui de leurs soins de santé. Cette responsabilité additionnelle de couvrir les besoins médicaux des réfugiés parrainés menace de miner le programme de parrainage privé des réfugiés, car peu de groupes peuvent s'engager à couvrir ces frais⁷¹. De plus, le résultat des programmes récents de réinstallation parrainés par le gouvernement est en-deçà des engagements du gouvernement.⁷²

67 *Canadian Doctors for Refugee Care*, accessible à l'adresse : <http://www.doctorsforrefugeecare.ca/>.

68 Lettre au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Jason Kenney, de la part de l'Association canadienne des optométristes, de l'Association médicale canadienne, de l'Association des infirmières et infirmiers du Canada, de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux, de l'Association dentaire canadienne, de l'Association des pharmaciens du Canada, du Collège des médecins de famille du Canada et du Collège Royal des médecins et chirurgiens du Canada, 18 mai 2012, accessible à l'adresse : <http://www.pharmacists.ca/cpha-ca/assets/File/cpha-on-the-issues/SuppBenefitsKenneyEN.pdf>.

69 Citoyenneté et immigration Canada, « Le système canadien d'octroi de l'asile », accessible à l'adresse : <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/canada.asp>.

70 « Caught in the bottleneck », United Church Observer, février 2012, accessible à l'adresse : <http://www.ucobserver.org/features/2012/02/bottleneck/>; Gazette du Canada, *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 9 juin 2012, accessible à l'adresse : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-06-09/html/reg1-fra.html>.

71 Citoyenneté et immigration Canada, « Soins de santé – Réfugiés », accessible à l'adresse : <http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/exterieur/arrivee-sante.asp>; *Winnipeg Free Press*, 23 juillet 2012, accessible à l'adresse : <http://www.winnipegfreepress.com/local/health-benefit-cut-for-refugees-spurs-lawsuit-160105565.html>.

72 Citoyenneté et immigration Canada "Annual Report to Parliament on Migration," 31 octobre 2012, accessible à : <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2012/section2.asp>.



© Béatrice Vaugrante/Amnistie internationale

Remerciement aux milliers de signataires au Canada qui ont demandé le rapatriement d'Omar Khadr, entre autres ceux qui ont signé lors de la première du film *Vous n'aimez pas la vérité* de Patricio Henriquez et Luc Côté, octobre 2011. L'ancien enfant-soldat a été transféré de Guantanamo vers une prison à sécurité maximale en Ontario le 29 septembre 2012, plus de 10 ans après avoir été capturé par les forces américaines dans une zone de conflits en Afghanistan

V. PROTECTION DES DROITS DES CANADIENS À L'ÉTRANGER

Au cours des dix dernières années, un nombre croissant d'affaires concernant des Canadiens détenus à l'étranger dans des circonstances où ils risquaient de graves violations de leurs droits humains ont attiré l'attention du public. Certaines de ces affaires, comme celles de Maher Arar et d'Omar Khadr, ont été fortement médiatisées. Dans plusieurs cas, il est maintenant confirmé que les Canadiens détenus ont réellement été victimes de torture et d'autres mauvais traitements, dans des pays comme la Syrie, l'Égypte, le Soudan et l'Iran. En outre, dans un nombre inquiétant de cas, il est maintenant évident que les mesures prises par les responsables canadiens ont largement contribué aux violations subies. Malgré la mobilisation de l'attention publique, les conclusions de deux enquêtes judiciaires et les nombreuses décisions des tribunaux, des inquiétudes majeures subsistent quant aux positions adoptées sur le plan politique à l'égard de ces affaires. Tous les Canadiens n'obtiennent pas un traitement équitable en ce qui concerne l'assurance que le gouvernement canadien défendra activement leur droit d'être protégés ou qu'il leur accordera une réparation lorsqu'il est évident qu'il a tort.

Au moment de mettre la dernière main au présent Programme relatif aux droits humains, Amnistie internationale est gravement préoccupée par la situation d'un certain nombre de citoyens canadiens et de résidents permanents détenus à l'étranger. Bashir Makhtal et Huseyin Celil ont été condamnés à la prison à vie, respectivement en Éthiopie et en Chine, à la suite de procès inéquitables, et de graves inquiétudes planent sur leurs conditions de détention. Les requêtes canadiennes en leur nom sont ignorées et repoussées. D'autres Canadiens risquent aussi l'exécution. Ron Smith est dans le couloir de la mort au Montana, et les efforts du Canada en appui à sa demande de clémence s'apparentent à de l'indifférence. Hamid Ghassemi-Shall et Saeed Malekpour, un citoyen et un résident permanent, font face à la terrifiante possibilité d'une exécution à la suite de procès profondément injustes en Iran, un pays où le rythme des mises à mort s'est accéléré radicalement au cours des dernières années.

Droits égaux? Citoyenneté égale?

Aucune autre affaire que celle l'Omar Khadr ne justifie de façon aussi frappante la crainte que le gouvernement n'intervienne pas équitablement à l'égard des situations critiques vécues par des Canadiens détenus à l'étranger et risquant de graves violations de leurs droits humains. Arrêté par les forces militaires américaines en juillet 2002 à la suite d'une fusillade en Afghanistan alors qu'il n'avait que 15 ans, Omar Khadr a ultérieurement été transféré à la célèbre prison américaine de Guantánamo Bay, à Cuba, où il a été incarcéré pendant près de dix années. Omar Khadr a enduré les mêmes multiples violations des droits humains que les autres prisonniers de Guantánamo, y compris une détention prolongée sans inculpation ni jugement, l'interdiction d'accès consulaire et de visites de sa famille, des procédures pénales inéquitables et des allégations crédibles de torture et de mauvais traitements. De plus, les autorités américaines ont fermement refusé de reconnaître qu'Omar Khadr était un enfant lors de son arrestation et qu'il avait le droit d'être traité selon les normes internationales de droit humain relatives aux enfants soldats.

Selon une perspective canadienne, il est particulièrement troublant de constater le refus systématique des gouvernements canadiens, s'étendant sur une période de dix ans, de prendre des mesures significatives quant à la situation d'Omar Khadr. Cette inaction a été montrée du doigt de manière plus importante au cours des dernières années de son incarcération. Diverses décisions judiciaires, y compris des décisions de la Cour suprême du Canada, ont conclu que les premiers interrogatoires d'Omar Khadr à Guantánamo Bay, menés par les agents du renseignement canadiens, ont violé ses droits humains, et que ces violations doivent faire l'objet de mesures de réparation⁷³. Les tribunaux de première instance ont statué que la réparation appropriée consisterait à demander son rapatriement au Canada⁷⁴. De nombreux experts des droits humains de l'ONU ont également prié le Canada d'intervenir au nom d'Omar Khadr⁷⁵. Le gouvernement a catégoriquement refusé

d'agir, faisant valoir à maintes reprises qu'Omar Khadr faisait face à de graves accusations et que le procès devant une commission militaire dont il ferait l'objet devrait suivre son cours.

Finalement, Omar Khadr a conclu une transaction pénale en octobre 2010, plaidé coupable aux accusations portées contre lui et été condamné à une peine de huit années de prison. Il devait purger une année de plus à Guantánamo Bay, après quoi, selon les responsables américains, il serait admissible à un transfert vers une prison canadienne. À cette époque, le gouvernement canadien a déclaré au gouvernement américain qu'il serait enclin à considérer favorablement la demande de transfert⁷⁶. Néanmoins, après qu'Omar Khadr fut devenu admissible au transfert, il a fallu près d'une année avant que le Canada consente à approuver sa demande et qu'il soit transféré à une prison canadienne, ce qui signifie qu'à son départ de Guantánamo Bay, le 29 septembre 2012, il avait été incarcéré pendant près de dix ans, soit plus du tiers de sa vie. Et pendant toutes ces années, le gouvernement canadien n'a pris aucune mesure politique significative pour défendre ses droits.

Le cas d'Omar Khadr s'ajoute aux autres affaires où il a été clairement établi que les responsables canadiens ont omis, et souvent refusé catégoriquement de prendre des mesures déterminantes pour le compte de citoyens canadiens risquant la torture ou d'autres mauvais traitements. Ces affaires correspondent notamment aux cas de Maher Arar, d'Abdullah Almalki et de Muayyed Nureddin en Syrie; d'Ahmad Abou Elmaati en Syrie et en Égypte; et d'Abousfian Abdelrazik au Soudan. Dans les faits, les enquêtes judiciaires et les décisions des tribunaux ont mis en évidence qu'au lieu d'aider ces personnes, les mesures prises par le Canada ont plutôt empiré leur situation.

Les collectivités arabes et musulmanes du Canada en sont venues, avec raison, à s'inquiéter du fait que leurs droits à titre de citoyens pourraient ne pas être protégés de manière aussi équitable que ceux des autres citoyens.

⁷³ *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3.

⁷⁴ *Khadr c. Canada (Premier ministre)*, 2009 CAF 246.

⁷⁵ *Observations finales du Comité contre la torture : Canada*, CAT/C/CAN/CO/6, 25 juin 2012, paragr. 16.

⁷⁶ « Memorandum for Michael L. Bruhn, Executive Sec'y Dept. of Def., from United States Dept. of Defense », 24 octobre 2010, accessible à l'adresse : <http://www.cbc.ca/news/pdf/khadr-papers.pdf>.

La loi canadienne doit être réformée de façon à reconnaître le droit à l'assistance consulaire et à garantir explicitement une protection égale pour tous.

Où est la justice?

Ces graves inquiétudes ne se limitent pas aux niveaux de protection et d'assistance moindres reçus par certains Canadiens alors qu'ils étaient détenus dans des conditions où ils risquaient de graves violations de leurs droits humains. Les citoyens canadiens qui ont été incarcérés et victimes de torture et d'autres mauvais traitements à l'étranger ont trouvé de plus en plus difficile, en réalité impossible, une fois libérés et de retour au Canada, d'obtenir justice à l'égard des violations subies.

La loi canadienne interdit aux citoyens de poursuivre leurs tortionnaires devant les tribunaux canadiens. La *Loi sur l'immunité des États* du Canada autorise les poursuites contre des gouvernements étrangers pour des questions liées aux « activités commerciales⁷⁷ », mais ne prévoit aucune exception de la sorte pour les cas graves tels les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la torture. En conséquence, les efforts des citoyens canadiens en vue d'intenter une action contre des gouvernements, par exemple celui de l'Iran et de la Syrie, pour les dommages causés par la torture ont été déboutés par les tribunaux. Le gouvernement canadien prend systématiquement le parti du gouvernement étranger dans de tels cas⁷⁸.

Il s'est avéré tout aussi difficile pour des Canadiens d'obtenir réparation du gouvernement du Canada alors qu'il est évident que les responsables canadiens ont contribué aux violations des droits humains dont ils ont été victimes. Maher Arar a réussi à obtenir des excuses officielles et une indemnisation, mais son cas est devenu une exception.

Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin, dont les affaires ont fait l'objet d'une enquête judiciaire dirigée par l'ancien juge de la Cour suprême du Canada, Frank Iacobucci, se sont retrouvés coincés dans des procédures contentieuses interminables dans leur effort pour obtenir réparation. Le commissaire Iacobucci a inventorié les nombreuses façons dont les mesures des autorités canadiennes ont contribué à la torture et aux incarcérations illégales subies par ces trois hommes en Syrie, et aussi en Égypte dans le cas de M. Abou-Elmaati⁷⁹.

Abousfian Abdelrazik, dont l'emprisonnement, la torture et les épreuves endurées au Soudan ont été partiellement imputés au gouvernement canadien dans une décision de la Cour fédérale⁸⁰, est également confronté à la perspective d'une longue bataille judiciaire pour obtenir réparation.

Ce qui se passera dans le cas d'Omar Khadr demeure nébuleux. Un jugement de la Cour suprême du Canada en janvier 2010 a statué à l'unanimité que les autorités canadiennes étaient responsables des violations de ses droits en vertu de la Charte. La Cour a indiqué clairement que ces violations devaient faire l'objet d'une réparation, mais n'a pas précisé à quoi celle-ci devrait correspondre⁸¹. Près de trois années se sont écoulées, et aucune réparation n'a été offerte à ce jour.

Les longues et coûteuses procédures judiciaires ne sont pas la voie à suivre pour assurer aux victimes de torture et autres violations des droits humains le dédommagement qu'elles méritent.

77 *Loi sur l'immunité des États*, L.R.C., 1985, ch. S 18, art. 5.

78 Par exemple, le gouvernement canadien a récemment soutenu l'argument du gouvernement iranien selon lequel la *Loi sur l'immunité des États* protège l'Iran de la poursuite portée devant les tribunaux québécois par la succession de Zahra Kazemi. Mme Kazemi, une photjournaliste canadienne d'origine iranienne, a été emprisonnée, violée et torturée dans une prison iranienne, avant de succomber à ses blessures, en 2003. La Cour d'appel du Québec a statué en faveur de l'Iran et du Canada, rejetant le recours. La succession et le fils de Mme Kazemi ont demandé l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada. « *Islamic Republic of Iran c. Hashemi* », 2012 QCCA 1449, accessible à l'adresse : <http://canlii.ca/en/qc/qcca/doc/2012/2012qcca1449/2012qcca1449.pdf>.

79 Frank Iacobucci, *Enquête interne sur les actions des responsables canadiens relativement à Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin*, gouvernement du Canada, octobre 2008, p. 35 39.

80 *Abdelrazik c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2009 CF 580, paragr. 156.

81 *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, paragr. 48.



Manifestation de militants et sympathisants d'Amnistie et d'autres organismes lors du 17 octobre 2009, journée internationale de lutte contre la pauvreté

VI. TOUS LES DROITS SONT IMPORTANTS : LE REFUS CONSTANT DE RECONNAÎTRE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le gouvernement canadien continue de résister aux efforts nationaux et internationaux en vue d'assurer que les droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit à un logement adéquat et le droit à l'eau, soient reconnus et appliqués selon le même sentiment d'obligation juridique et la même exécution forcée que les droits civils et politiques. La distinction entre les droits civils et politiques d'un côté, et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre – et l'allégation selon laquelle ces derniers ne sont pas susceptibles d'être appliqués par voie juridique –, constitue un embarrassant vestige des politiques divisionnaires de droits humains de l'époque de la guerre froide. Cette allégation n'est soutenue par aucun fondement juridique et a été critiquée et rejetée en de nombreuses occasions par les experts des droits humains et les organismes de surveillance de l'ONU. Malgré tout, cette position continue d'entraver l'application rigoureuse des droits économiques, sociaux et culturels dans le système judiciaire canadien.

À l'échelle nationale, cette question a été soulevée récemment dans le contexte d'une requête soumise à un tribunal de l'Ontario par un groupe de personnes sans abri ou occupant un logement inadéquat. La demande visait à obtenir une ordonnance des tribunaux exigeant que les gouvernements du Canada et de l'Ontario élaborent et mettent en œuvre une stratégie fondée sur les droits en vue de réduire l'itinérance et les conditions de logement inadéquates. Le gouvernement fédéral a répliqué par une motion demandant que la requête soit rejetée, soutenant essentiellement que le droit au logement ne peut pas et ne doit pas être appliqué par les tribunaux.

“L'article 7 de la Charte ne prévoit pas de droit général au logement. Il n'impose pas non plus l'obligation au gouvernement de fournir une aide sociale, ni une aide au logement ou des subventions au logement. L'article 15 de la Charte ne prévoit pas de droit général au logement. Le logement ne constitue pas un avantage prévu par la loi. [...] Les questions soulevées et le redressement

demandé dans l'avis de Requête modifiée ne sont pas justiciables. [...] La Requête modifiée remet en question des politiques économiques et sociales qui sont essentiellement du domaine politique et se situent au-delà de la compétence de la cour supérieure. Elle s'appuie sur des arguments qui ont été maintes fois examinés et rejetés dans la jurisprudence exécutoire⁸².”
[Traduction]

À l'échelle internationale, le Canada s'oppose à la création d'un important nouveau traité sur les droits humains, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui permettra à des particuliers de déposer auprès de l'ONU des plaintes pour violation présumée des droits économiques, sociaux et culturels. Pendant les négociations, le Canada a soutenu une position selon laquelle les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas justiciables et les violations présumées de ces droits ne devraient pas faire l'objet de plaintes individuelles. Le Protocole facultatif jouit d'un large soutien de la part des autres pays. Au bout du compte, le Canada s'est rallié aux autres pays dans le soutien unanime du Protocole facultatif au moment de son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 2008, à l'occasion du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Néanmoins, le gouvernement a clairement laissé entendre que le Canada n'avait pas l'intention pour l'instant d'envisager la ratification de cet important nouveau traité. Quatre ans plus tard, le Canada n'a toujours pas ratifié le Protocole facultatif.

La position du Canada a progressé en 2012 à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels essentiels que sont les droits à l'eau et à l'assainissement. Ces droits ne figurent pas expressément dans la Déclaration

universelle des droits de l'homme ni dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, le principal organisme spécialisé de l'ONU, qui dispose du pouvoir de surveillance du respect des droits économiques sociaux et culturels, a déclaré à maintes reprises que les droits à l'eau et à l'assainissement sont protégés de manière inhérente par un certain nombre de dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, le Comité a conclu que « [I]e droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie⁸³ ». Dans la même lancée, le Comité a déclaré que « [c]onformément aux droits à la santé et à un logement suffisant [...], les États parties ont l'obligation de fournir progressivement des services d'assainissement sûrs, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées, en tenant compte des besoins des femmes et des enfants⁸⁴ ». Le Canada, néanmoins, refuse de reconnaître que ces droits essentiels existent dans le droit international, même si des résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies⁸⁵ et le Conseil des droits de l'homme⁸⁶ affirment précisément le contraire.

Cette opposition a cependant changé en mai 2012. Malgré les divers critères et conditions qu'il y a associés, le gouvernement a annoncé qu'il reconnaissait désormais « explicitement le droit à une eau potable salubre et à un assainissement de base⁸⁷ ». De sérieuses inquiétudes demeurent quant à certains critères, notamment l'assertion selon laquelle le droit à l'eau « n'englobe pas les enjeux transfrontaliers liés à l'eau⁸⁸ ». Néanmoins, ce changement de position représente un progrès bienvenu.

82 « Attorney General of Canada, Notice of Motion to Strike », 11 juin 2012, accessible à l'adresse : <http://www.acto.ca/assets/files/cases/Notice%20of%20Motion%20to%20Strike%20-%20R2H.pdf>.

83 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 15 (2002) : Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/2002/11, 20 janvier 2003, paragr. 3.

84 Ibidem, paragr. 29.

85 Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 64/292 – Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement*, A/RES/64/292, 3 août 2010.

86 Conseil des droits de l'homme, *Résolution 18/1 – Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement*, A/HRC/RES/18/1, 12 octobre 2011.

87 Déclaration de Keith Christie, négociateur en chef du Canada, au sujet du droit à l'eau potable et à l'assainissement de base à l'occasion de la troisième ronde de négociations “informelles-informelles” sur le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD ou Rio+20), 29 mai 2012, accessible à l'adresse : http://www.canadainternational.gc.ca/prmny-mponu/canada_un-canada_onu/statements-declarations/ecosoc/20120529_Christie_Water_Eau.aspx?lang=fra&view=d.

88 Ibidem.

VII. RÉTRÉCISSEMENT DE LA PLACE ACCORDÉE À LA SENSIBILISATION ET À L'OPPOSITION

Reconnaissant l'importance primordiale d'assurer que la sensibilisation et l'opposition demeurent actives et diversifiées au Canada, les gouvernements ont longtemps assumé le rôle qui leur revient de soutenir et de faciliter une variété de débats sur la politique publique. Un rapport du Conseil consultatif canadien de l'action volontaire au gouvernement du Canada, adopté par le gouvernement en 1978, notait qu'il est dans l'intérêt du public qu'autant de points de vue possibles soient présentés dans les débats sur la politique publique, et que le gouvernement fédéral devrait agir pour assurer que les points de vue généralement négligés soient inscrits dans les débats publics en usant de ses pouvoirs administratifs et juridiques, et en octroyant du financement si nécessaire, pour veiller à ce qu'il en soit ainsi⁸⁹.

Près de 35 ans plus tard, le soutien à une sensibilisation solide et diversifiée, y compris l'opposition et les points de vue dans les débats et les discussions sur d'importantes questions de politique publique, est terriblement affaibli et rapidement écrasé. Cette situation découle d'une vaste série de mesures, dont la modification des critères de financement de Condition féminine Canada pour exclure le soutien à la recherche et à la sensibilisation; l'annulation du Programme de contestation judiciaire qui facilitait les contestations relatives à l'égalité fondées sur la Charte des droits et libertés provenant des communautés marginalisées du Canada; et une tendance manifeste à la réduction punitive du financement ciblant des organisations dont le programme va à l'encontre des positions du gouvernement sur des enjeux tels l'égalité des femmes, les droits des Palestiniens et la responsabilité sociale des entreprises du secteur de l'extraction. Après avoir laissé s'envenimer le débat malsain sur le soutien aux groupes de défenses des droits humains israéliens et palestiniens entre les membres du conseil

nommés par le gouvernement et les autres membres chez Droits et Démocratie, une organisation reconnue à l'échelle internationale créée par le Parlement en 1988, le gouvernement annonçait plus tôt cette année la fermeture de cette agence⁹⁰. Une précieuse voix des droits humains à l'échelle internationale a été réduite au silence.

Simultanément, les membres de groupes de surveillance et les fonctionnaires du gouvernement qui ont exprimé de l'inquiétude ou se sont prononcés sur des enjeux comme la sûreté nucléaire, la surveillance de la GRC, le transfert de prisonniers en Afghanistan, les droits des vétérans et le recensement national ont été licenciés ou ridiculisés sur la place publique par des hauts fonctionnaires. Les interrogations et inquiétudes valables soulevées par les ONG, les politiciens de l'opposition et d'autres personnes au sujet d'importantes questions de politique publique ont souvent entraîné comme réaction la condamnation de l'auteur de la question, par exemple, en suggérant qu'une personne qui se préoccupe de la torture des prisonniers en Afghanistan soutient les talibans; qu'une personne qui met en doute la proposition de loi sur la surveillance en ligne fait cause commune avec les pédophiles; qu'une personne qui soulève des interrogations sur la protection environnementale ou les droits des Autochtones en ce qui concerne le projet pipelinier Northern Gateway agit sous l'influence induite de sinistres activistes étrangers.

Il ne fait plus aucun doute que le gouvernement est prêt à utiliser une panoplie de mesures pour étouffer les voix divergentes. Il l'a même démontré durement dans les rues des villes canadiennes. Les manifestations pacifiques et légitimes qui ont eu lieu à Toronto en juin 2010, pendant les sommets du G8 et du G20, et à Montréal, au printemps 2012, dans le cadre de ce qui se voulait au départ un mouvement de contestation étudiante, ont été le théâtre d'arrestations massives, d'usage excessif de la force par les corps policiers et de diverses autres mesures problématiques. Les lois promulguées en Ontario avant les manifestations et au Québec, une fois les manifestations amorcées,

89 Conseil consultatif canadien de l'action volontaire, *Gens d'action : rapport du conseil consultatif canadien de l'action volontaire au gouvernement du Canada*, 1977.

90 Affaires étrangères et Commerce international, « Le ministre Baird annonce la fermeture du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique », 3 avril 2012, accessible à l'adresse : <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiques/2012/04/3a.aspx?lang=fra&view=d>.

soulèvent certaines préoccupations quant au maintien de la liberté d'expression et de réunion. Les arrestations de Toronto constitueraient, semble-t-il, la plus importante arrestation de masse de l'histoire du Canada. Les mesures de répression survenues à Montréal et la loi d'exception adoptée par le gouvernement du Québec ont attiré l'attention des experts des droits humains de l'ONU, dont la Haut Commissaire aux droits de l'homme, Navi Pillay⁹¹, et suscité leur inquiétude. Amnistie internationale et beaucoup d'autres organisations ont demandé que des enquêtes publiques approfondies soient menées à l'égard de ces deux situations alarmantes.

VIII. CANADA, DROITS HUMAINS ET MULTILATÉRALISME

Le Canada et les Canadiens ont longtemps été parmi les plus fervents alliés et défenseurs du système des droits humains de l'ONU, depuis les premiers jours, alors que le Canadien John Humphrey jouait un rôle de premier plan dans la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, jusqu'au leadership prépondérant du Canada en 2005, au moment où le système de l'ONU a été profondément remanié. Reconnaisant les nombreuses lacunes du système de l'ONU, notamment les défis liés à la collaboration avec des gouvernements faisant piètre figure au chapitre des droits humains et cherchant à affaiblir et à miner les normes internationales, le Canada s'est constamment efforcé de consolider et de renforcer les institutions, les processus et les normes de droits humains de l'ONU.

Amnistie internationale a fréquemment rappelé aux gouvernements canadiens l'importance de travailler au renforcement du système de l'ONU, au moyen de prises de position et d'initiatives internationales, mais aussi par un engagement déterminé et constructif et

par le respect des processus de l'ONU à l'échelle nationale. À l'heure actuelle, des inquiétudes surgissent sur les deux fronts. Le Canada peut et doit en faire plus pour prouver sa véritable détermination à soutenir et à renforcer le système de droits humains de l'ONU, par des paroles et des actes à l'échelle internationale et nationale.

Nécessité d'un leadership solide et constant à l'ONU

Une fois de plus, le Canada a démontré du leadership en 2012, en soumettant à l'Assemblée générale des Nations Unies une importante résolution portant sur l'épouvantable dossier de l'Iran en matière de droits humains. Simultanément, toutefois, le Canada refusait une fois de plus de coparrainer la résolution de l'Assemblée générale demandant un moratoire mondial sur les exécutions. Cette résolution était déposée à l'Assemblée générale pour la quatrième fois⁹². Cette année, on prévoit qu'approximativement 90 pays démontreront leur engagement et leur leadership en coparrainant la résolution⁹³. Le Canada est le seul pays fermement abolitionniste à refuser de faire de même. Cette position déconcerte les autres pays et les observateurs de l'ONU, et devient de plus en plus inconfortable chaque fois que la résolution ressurgit.

Malheureusement, le Canada a choisi de ne pas établir et démontrer son leadership à l'égard d'un autre dossier d'importance de l'ONU, à savoir les négociations en cours visant la conclusion d'un nouveau traité primordial qui régira le commerce mondial des armes. En suivant le même modèle que lorsqu'il a soutenu le traité sur les mines terrestres, il y a 15 ans, le Canada pourrait jouer un rôle essentiel dans ce dossier. Le traité sur le commerce des armes proposé intégrerait aux transferts d'armes internationaux des règles relatives aux droits humains. Les États n'ont pas réussi à adopter un projet de traité après un marathon de négociations en

91 HCDH, « Canada : "Des experts des Nations Unies préoccupés par les récents événements au Québec" », 30 mai 2012, accessible à l'adresse : [http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12245&LangID=e](http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12201&LangID=F;HCDH, « Opening statement by Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council 20th Special Session » 18 juin 2012, accessible à l'adresse : <a href=).

92 La résolution a été adoptée par l'Assemblée générale en 2007, 2008 et 2010. Le Canada a voté pour la résolution chaque fois, mais toujours en refusant de la coparrainer.

93 Le 19 novembre 2012, la troisième commission de l'assemblée générale des Nations unies a passé la résolution 2012, qui sera présentée devant l'assemblée générale. 91 États ont coparrainé la résolution de la Troisième commission, le plus haut résultat à ce jour. Le Canada n'en faisait pas partie. Le Canada était parmi les 110 États qui ont voté en faveur de la résolution, un de plus de que l'an passé. Amnistie internationale, Nations-unies: un soutien croissant pour un moratoire sur la peine de mort, 19 novembre 2012, http://www.amnistie.ca/site/index.php?option=com_content&view=article&id=18592:nations-unies-un-soutien-croissant-pour-un-moratoire-sur-la-peine-de-mort&catid=21:communiquinternationaux&Itemid=72

juillet 2012, dans le cadre d'une conférence organisée en vue d'en venir à un texte approuvé. Malheureusement, à cette occasion, le Canada est pratiquement resté invisible, n'est pas intervenu et n'a pas exercé l'influence positive nécessaire. En lieu et place, juste au moment où l'on croyait voir la lumière au bout du tunnel, le Canada s'est rallié à la position du gouvernement des États-Unis selon laquelle plus de temps était requis, retardant encore l'adoption de ce traité de droits humains qui nous fait cruellement défaut.

Ratification

Un autre moyen essentiel de démontrer un solide engagement envers le système international de droits humains consiste à ratifier les principaux traités internationaux de droits humains. Traditionnellement, le Canada affiche un très bon bilan à cet égard, mais il semble sur la pente descendante à cet égard depuis les dernières années. Dans une avancée positive, le Canada a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées en mars 2010, et adhéré au Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort en novembre 2005. Cependant, un nombre croissant de traités restent vierges.

Le gouvernement canadien s'est engagé à deux reprises sur la scène internationale à travailler en vue de la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, alors qu'il se présentait à l'élection du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2006, et au moment où il s'est engagé dans le processus d'examen périodique universel du Conseil en 2009. Le Protocole facultatif adopté par l'ONU en décembre 2002 établit un important régime national et international d'inspection des prisons conçu pour aider à éviter la torture. Au-delà de ces engagements bienvenus, la réalisation de réels progrès vers la ratification est aujourd'hui impérative.

La ratification des divers autres traités n'est même pas envisagée. Ceux-ci correspondent notamment au Protocole facultatif se rapportant au Pacte in-

ternational relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, aux Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant et au Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, lesquels offriraient des possibilités vitales relatives au dépôt de plaintes au niveau international pour des violations des droits énoncés dans ces traités. De même, le Canada n'envisage pas la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Les droits des travailleurs migrants et le grave phénomène des disparitions forcées constituent deux préoccupations vraiment urgentes en matière de droits humains. La ratification de ces traités par le Canada pourrait grandement contribuer à renforcer ces normes internationales bafouées par un nombre effarant de pays.

Se montrer à la hauteur des attentes

Au bout du compte, la meilleure mesure de l'engagement envers le système international de droits humains d'un pays réside dans son bilan de mise en œuvre de ses obligations internationales, y compris les importantes recommandations présentées par les experts de l'ONU qui procèdent à l'examen du pays à cet égard. Depuis longtemps, le Canada n'est pas à la hauteur quand vient le moment de la mise en œuvre. En fait, le bilan terriblement à la traîne du pays quant au respect des exigences internationales a été mentionné de façon répétée par tous les comités de l'ONU chargés de surveiller la conformité aux traités, ce qui en fait vraisemblablement le manquement le plus souvent cité à l'égard de la conduite du Canada en matière de droits humains. Souvent, le gouvernement canadien allègue que la difficulté provient de la structure fédéraliste du pays et du fait que plusieurs questions de droits humains engagent la responsabilité constitutionnelle des deux ordres de gouvernement : fédéral et provincial ou territorial. Néanmoins, le Canada est loin d'être l'unique État fédéral au monde, et qui plus est, la loi internationale établit très clairement

que le fédéralisme n'est pas une excuse pour ne pas mettre en œuvre les obligations internationales.

Ces préoccupations ne sont pas limitées aux experts de l'ONU. Les organisations autochtones et les groupes de la société civile du Canada ont demandé à maintes reprises au gouvernement canadien de diriger l'élaboration d'une nouvelle approche de la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits humains, une approche bien coordonnée entre les ordres du gouvernement, politiquement responsable et transparente, qui assurerait la disponibilité et l'accessibilité de recours efficaces en cas de violations des droits humains. Les organes parlementaires, notamment le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, ont aussi fréquemment réclamé une réforme⁹⁴. En répondant à l'examen périodique universel de 2009 réalisé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à l'égard du bilan du Canada, le gouvernement lui-même s'est engagé à « examiner les possibilités d'amélioration des procédures et des mécanismes existants pour la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits de la personne⁹⁵ ». Néanmoins, aucune modification significative n'a été apportée aux lois, aux politiques ou aux pratiques canadiennes proposées ou adoptées depuis ce temps.

Amnistie internationale s'est jointe à plus de 60 autres organisations pour solliciter une réforme du droit en vue de résoudre ce problème de longue date⁹⁶. Une telle initiative pourrait largement contribuer à assurer que bon nombre de préoccupations non réglées en matière de droits humains énoncées dans le présent Programme relatif aux droits humains soient réglées efficacement. Elle offrirait également un important leadership à l'égard du défi constant et crucial du renforcement du système international

de droits humains et inciterait les autres pays – tous les autres pays – à se conformer à leurs obligations et à les mettre en œuvre.

Amnistie internationale considère qu'il s'agit là du fondement de l'effort visant à régler les nombreuses préoccupations en matière de droits humains citées dans le présent document, et que cette proposition renforcerait considérablement la crédibilité et la solidité du Canada en ce qui concerne la défense des droits humains sur la scène mondiale.

94 Des promesses à tenir : *Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne – Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne*, décembre 2001, accessible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/huma/rep/rep02dec01-f.htm>; *Les enfants : des citoyens sans voix – Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants – Rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne*, avril 2007, accessible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/huma/rep/rep10apr07-f.pdf>.

95 Gouvernement du Canada, *Examen périodique universel : Réponse du Canada aux recommandations*, 2009, accessible à l'adresse : <http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/101-fra.cfm>.

96 *Empty Words and Double Standards: Canada's Failure to Respect and Uphold International Human Rights, Joint Submission to the United Nations Human Rights Council in Relation to the May 2013 Universal Periodic Review of Canada*, octobre 2012, accessible à l'adresse : <http://nwc.ca/sites/default/files/imce/NGO%20Coalition%20Statement%20-%20Canada%20UPR%202013%20Sept%2026%20FINAL%20ENG.pdf>.



©James Rodriguez mimundo.org

De gauche à droite : Diodora Hernández, Gregoria Crisanta Pérez, et Crisanta Pérez, défenseurs de droits humains Maya-Mam de San Miguel Ixtahuacán, Guatemala, qui disent être affectés négativement par l'entreprise minière Marlin Gold Mine appartenant à l'entreprise canadienne Goldcorp.

RECOMMANDATIONS

Recommandation principale

Le gouvernement canadien doit lancer un processus de réforme du droit en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les peuples et organisations autochtones, et les groupes de la société civile pour établir un mécanisme officiel visant la mise en œuvre transparente, efficace et responsable des obligations internationales du Canada en matière de droits humains au sein de tous les ordres gouvernementaux du pays⁹⁷.

Recommandations spécifiques

Pendant l'année 2013, le gouvernement fédéral doit travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones et les groupes de la

société civile afin de régler les nombreuses préoccupations énoncées dans le présent Programme relatif aux droits humains, y compris, de façon urgente, la mise en œuvre des recommandations suivantes adressées de façon répétitive au Canada par plusieurs experts et organismes de droits humains de l'ONU.

Droits des peuples autochtones

Le Canada doit travailler de concert avec les peuples et organisations autochtones pour développer un plan d'action national afin de mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁹⁸, qui comprendra des mesures explicites pour assurer le respect du droit au consentement préalable, libre et éclairé⁹⁹.

⁹⁷ La recommandation au Canada d'améliorer son approche relative à la mise en œuvre de ses obligations internationales en matière de droits humains a été formulée à répétition, notamment par le Comité des droits de l'enfant (2012), le Comité contre la torture (2012), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2008), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2007), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2006) et le Comité des droits de l'homme (2006).

⁹⁸ La recommandation au Canada de développer un plan d'action national afin de mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* a été formulée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2012).

⁹⁹ La recommandation au Canada d'assurer le respect du droit au consentement préalable, libre et éclairé a été formulée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2012).

Droits des femmes

Le Canada doit collaborer avec les peuples et organisations autochtones pour développer un plan d'action national pour que cessent la discrimination et la violence envers les femmes et les filles autochtones du Canada¹⁰⁰.

Affaires, commerce et droits humains

Le Canada doit adopter des mesures pour tenir les multinationales enregistrées au Canada responsables des activités qui ont une incidence négative sur la protection des droits humains, plus particulièrement sur la protection des droits les peuples autochtones, dans d'autres pays¹⁰¹.

Droits des réfugiés et des migrants

Le Canada doit réformer ses lois, en particulier la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, de façon à soutenir inconditionnellement le principe de *non-refoulement* établi dans l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture¹⁰².

Protection des droits des Canadiens détenus à l'étranger

Le Canada doit adopter des mesures législatives et diplomatiques pour garantir une protection égale des droits des citoyens canadiens victimes de violations des droits humains à l'étranger, ainsi que l'accès à des recours efficaces en cas de telles violations, notamment en apportant des modifications à la *Loi sur l'immunité des États*¹⁰³.

Droits économiques, sociaux et culturels

Le Canada doit prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des mesures législatives concrètes, pour établir et assurer des recours efficaces en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels¹⁰⁴.

Sensibilisation et opposition

Le Canada doit renforcer la protection des droits à la liberté d'expression et de réunion dans le contexte des manifestations des collectivités autochtones et autres démonstrations publiques, notamment en assurant que des enquêtes indépendantes soient lancées pour toutes les préoccupations relatives aux violations des droits humains survenues pendant les manifestations liées à un conflit territorial sur le territoire de Tyendinaga, en Ontario en 2007, pendant les manifestations liées au sommet du G20 en 2010 et pendant les contestations étudiantes au Québec en 2012¹⁰⁵.

Multilatéralisme

Le Canada doit ratifier sans délai le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies¹⁰⁶.

100 La recommandation au Canada d'adopter des mesures globales et systémiques pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones, notamment au moyen de plan d'action national, a été formulée à maintes reprises, entre autres par le Comité contre la torture (2012), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2012), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2008), le Comité des droits de l'homme (2006) et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones (2004).

101 La recommandation au Canada d'adopter un cadre juridique afin de tenir les sociétés canadiennes responsables des répercussions sur les droits humains de leurs activités à l'étranger, particulièrement à l'égard des peuples autochtones, a été formulée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2012, 2007) et par le Rapporteur spécial sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme (2003).

102 La recommandation au Canada de réformer la loi canadienne afin de respecter l'article 3 de la Convention contre la torture a été formulée de façon répétée, notamment par le Comité contre la torture (2012, 2005, 1999), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2012), le Comité des droits de l'homme (2006, 1999) et le Rapporteur spécial sur la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2004).

103 Les recommandations relatives à une protection égale et à l'accès à des recours efficaces pour les Canadiens victimes de violations des droits humains à l'étranger ont été formulées par le Comité des droits de l'enfant (2012), le Comité contre la torture (2012, 2006) et le Comité des droits de l'homme (2006).

104 Les recommandations relatives à l'établissement de recours efficaces au Canada en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels ont été formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2006, 1998, 1993) et le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (2009).

105 Les recommandations relatives aux interventions policières pendant les manifestations autochtones et autres démonstrations publiques ont été formulées par le Comité contre la torture (2012, 2005) et le Comité des droits de l'homme (2006).

106 La recommandation au Canada de ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture a été formulée par le Comité contre la torture (2012, 2005). Le Canada s'est engagé à envisager la ratification au moment où il s'est présenté à l'élection du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2006 et a accepté la recommandation d'envisager la ratification dans le cadre du processus d'examen périodique universel du Conseil en 2009.

**AMNISTIE
INTERNATIONALE**



AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA FRANCOPHONE

www.amnistie.ca 1-800-565-9766