



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, May 6, 2002
Monday, May 27, 2002

Issue No. 10

Fourth and fifth meetings on:

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

WITNESSES:
(See back cover)

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

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente:

L'honorable RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 6 mai 2002
Le lundi 27 mai 2002

Fascicule n° 10

Quatrième et cinquième réunions concernant:

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

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

the Honourable Senators:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, P.C.)	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.	(or Kinsella)
Cochrane	Poy
Joyal, P.C.	Taylor
* Ex Officio Members	

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Taylor was substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*May 27, 2002*).

The name of the Honourable Senator Joyal was substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*May 27, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Joan Fraser

et

Les honorable sénateurs:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cochrane	Poy
Joyal, c.p.	Taylor
* <i>Membres d'office</i>	

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

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

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 27 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 27 mai 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 6, 2002
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day 4:07 p.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cochrane, Ferretti Barth, Fraser, and Jaffer (4).

Other senators present: The Honourable Senator Joyal, P.C. (1).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 21, 2002, the committee continued its examination of the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements (*for complete text of Order of reference see Proceedings of the committee, Issue No. 8, dated March 18, 2002*).

WITNESSES:

As an Individual:

Professor Lucie Lamarche, Faculty of Law, University of Québec at Montréal.

From the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL):

John W. Graham, Chairman of the Board of Directors;

Sharon O'Regan, Deputy Director.

Professor Lamarche made a statement and answered questions.

Mr. Graham made a statement and, with Ms. O'Regan, answered questions.

At 6:15 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 27, 2002
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day 4:04 p.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cochrane, Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Poy, and Taylor (7).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 6 mai 2002
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 07 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*vice-présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cochrane, Ferretti Barth, Fraser et Jaffer (4).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Joyal, c.p. (1).

Également présents: David Goetz et Carol Hilling, attachés de recherche, Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 février 2002, le comité poursuit l'examen, pour en faire rapport, de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et les modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application et en fait rapport (*le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 8 du 18 mars 2002*).

TÉMOINS:

À titre personnel:

Mme Lucie Lamarche, professeure au Département de sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

De la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL):

John W. Graham, président du conseil d'administration;

Sharon O'Regan, directrice adjointe.

Mme Lamarche fait une déclaration et répond aux questions.

M. Graham fait une déclaration et, avec Mme O'Regan, répond aux questions.

À 18 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 27 mai 2002
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 04, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*vice-présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cochrane, Fraser, Joyal, c.p., Kinsella, Poy et Taylor (7).

In attendance: Carol Hilling, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 21, 2002, the committee continued its examination of the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements (*for complete text of Order of reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 8, dated March 18, 2002*).

WITNESSES:

From the Fédération des femmes du Québec:

Diane Matte, Co-ordinator, World March of Women;
Gisèle Bourret, Representative.

From the National Association of Women and the Law:

Andrée Côté, Director of Legislation and Law Reform.

As an Individual:

John W. Foster, Principal Researcher (Civil Society), North-South Institute.

From Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary General;

Andrew Thompson, Chile/Peru Co-ordinator.

Misses Matte, Bourret, and Côté made presentations and answered questions.

Mr. Foster made a presentation and answered questions.

Messrs. Neve and Thompson made a presentation and answered questions.

At 6:54 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présente: Carol Hilling, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 février 2002, le comité poursuit son examen, pour en faire rapport, de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application et en fait rapport (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 8 du 18 mars 2002*.)

TÉMOINS:

De la Fédération des femmes du Québec:

Diane Matte, coordonnatrice, Marche mondiale des femmes;
Gisèle Bourret, représentante.

De l'Association nationale de la femme et du droit:

Andrée Côté, directrice, Affaires juridiques.

À titre personnel:

John W. Foster, chargé de recherche principal (société civile), Institut Nord-Sud.

D'Amnistie Internationale - Section canadienne:

Alex Neve, secrétaire général;

Andrew Thompson, coordonnateur pour le Chili et le Pérou.

Mmes Matte, Bourret et Côté font une déclaration et répondent aux questions.

M. Foster fait une déclaration et répond aux questions.

MM. Neve et Thompson font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 6, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:07 p.m. to study the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements and reports on such agreements.

Senator Joan Fraser (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Honourable senators, I call this meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights to order.

The committee is meeting today to resume its consideration of Canada's adherence to international human rights obligations. In particular, we are examining whether Canada should accede to the American Convention on Human Rights, an issue that was identified as one requiring detailed study in the committee's December 2001 report "Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations."

After hearing from as wide a range of witnesses as possible, the committee will analyze the issues involved and make recommendations and comments to the Senate for its consideration.

[*Translation*]

Our first witness today is Professor Lucie Lamarche from the Faculty of Law, University of Quebec at Montreal. Ms Lamarche studied law at the University of Montreal and the Université libre de Bruxelles. She has a doctorate in law and is a member of the Barreau du Québec. She has published various studies on government structures for the protection of human rights, the work of women and social condition as a prohibited ground of discrimination. Professor Lamarche has also conducted studies on human rights in the Americas — which is of particular interest to us. We are very pleased to welcome her here today.

Professor Lucie Lamarche, Faculty of Law, University of Quebec at Montreal: I wish to thank all the members of the committee for their invitation. I find it comforting that the American Convention on Human Rights is — I hesitate to say it — once again on the Canadian agenda. Before addressing the question of whether Canada should ratify the Convention, I would like to focus on certain political, institutional and situational issues related to this kind of examination. As a result of Canada's joining the OAS in 1990, the question of the Convention's ratification has become a non-issue in Canadian foreign policy.

We now find ourselves in the strange situation in which the other party appears to object to ratification without any real discussion having been started in Canadian society or without even knowing who that other party is. Is it the federal

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 6 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 07 pour l'étude de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à ces instruments, les met en application, et en fait rapport.

Le sénateur Joan Fraser (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente: Honorables sénateurs, je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

Le comité reprend aujourd'hui l'étude de l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne. En particulier, nous nous demandons si le Canada devrait adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Dans son rapport de décembre 2001, intitulé «Des promesses à tenir: Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne», le comité a indiqué que cette question devrait faire l'objet d'une étude détaillée.

Après avoir entendu le plus vaste éventail de témoins possible, le comité analysera les enjeux et soumettra des recommandations et des commentaires à l'attention du Sénat.

[*Français*]

Notre premier témoin aujourd'hui est la professeure Lucie Lamarche, du Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal. Mme Lamarche a fait ses études en droit à l'Université de Montréal et à l'Université libre de Bruxelles. Elle possède un doctorat en droit et est membre du Barreau du Québec. Elle a publié diverses études traitant des structures gouvernementales de la protection des droits de la personne, du travail des femmes et de la condition sociale comme motif interdit de discrimination. Elle a également effectué des examens des droits de la personne dans les Amériques — ce qui nous intéresse particulièrement. Nous sommes très heureux de l'accueillir aujourd'hui.

Mme Lucie Lamarche, professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal: Je remercie tous les membres du comité de leur invitation. Il m'apparaît réconfortant que la Convention américaine relative aux droits et devoirs de l'homme soit — j'hésite à le dire — de nouveau à l'ordre du jour canadien. Avant d'aborder la question de l'opportunité pour le Canada de ratifier la convention, j'aimerais insister sur certaines questions politiques, institutionnelles et conjoncturelles liées à un tel examen. Suite à l'adhésion du Canada à l'OEAA, en 1990, la question de la ratification de la convention est devenue un non-sujet de la politique extérieure canadienne.

On se retrouve dans l'étrange situation où l'autre semble s'objecter à la ratification sans pour autant qu'une réelle discussion n'ait été engagée au sein de la société canadienne ou encore qu'on sache qui est cet autre. S'agit-il du gouvernement

government, the provincial governments, Canadian civil society or, more specifically, certain groups in civil society? That's an important initial concern.

We often hear that the American Convention on Human Rights is the business of Latin America, that it's not our business. Is this the case? I don't believe so. The United States has taken part in the development of the text of the Convention. When Canada joined the OAS, it announced that it would consider the appropriateness of ratifying the Convention. The American Convention on Human Rights is no less Canada's business than are the United Nations agreements or the Charter of Human Rights.

It is an interesting question whether the fact that Canada is bound by the American Declaration of the Rights and Duties of Man is sufficient for it to comply with its undertakings under the OAS Charter.

Under article 20 of the statute of the American Convention on Human Rights, the Commission must pay particular attention to Canada's compliance with certain provisions of the Declaration and, for that purpose, receive the communications of individuals who feel their rights have been violated, more particularly their fundamental freedoms, as well as questions of access to justice and legal guarantees.

However, this situation does not submit Canada to the Inter-American Court's jurisdiction. Furthermore, the Inter-American Commission may contemplate missions to Canada even if the Convention is not ratified, and it moreover has done so in the case of certain questions pertaining to refugees.

However, the mere fact that Canada is subject to the Commission's jurisdiction as a result of its adherence to the Declaration does not ennoble Canada's situation. Canada is unfortunately sheltered from the actual consequences of its recognition of the jurisdiction of the Commission and Court.

The University of Quebec at Montreal, to which I belong, recently provided the Mouvement des femmes du Québec with training on the inter-American rights system. Thirty women representing various Quebec women's groups were present. What a surprise for us to see that ultimately this system is absolutely unknown to the Quebec community movement.

Furthermore, there is no reason to believe that the situation is different in Canada. And yet, the feminist movement, like the Quebec and Canadian community movement as a whole, met in Quebec City last year for the summit and called for the precedence of human rights over trade.

The problem is thus broader than merely stating that no one sees why it would be relevant for Canada to ratify the American Convention on Human Rights. The fact is that, since Canada joined the OAS, we have been placed in a different situation and that the difference is underscored by the fact that the Summit of the Americas was held last year.

fédéral, des gouvernements provinciaux, de la société civile canadienne ou plus précisément de certains groupes de cette société civile? Voilà une première préoccupation importante.

On entend souvent que la Convention américaine des droits de l'homme est l'affaire de l'Amérique latine, que ce n'est pas notre affaire. Est-ce le cas? Je ne le crois pas. Les États-Unis ont participé à l'élaboration du texte de la convention. Le Canada, lors de son adhésion à l'OÉA, avait annoncé qu'il verrait à examiner l'opportunité de ratifier la convention. La Convention américaine des droits de l'homme n'est pas moins l'affaire du Canada que ne le sont les pactes des Nations Unies ou la Charte des droits de l'homme.

Question intéressante, le fait que le Canada soit lié par la Déclaration américaine relative aux devoirs et droits de l'homme suffit-il au respect des engagements du Canada envers la Charte de l'OÉA?

En vertu de l'article 20 du statut de la Commission américaine des droits de l'homme, la commission doit attacher une attention particulière au respect par le Canada de certaines dispositions de la déclaration et de recevoir à cet effet les communications des individus qui s'estiment lésés, plus particulièrement en ce qui concerne les libertés fondamentales, les questions d'accès à la justice et de garanties judiciaires.

Toutefois, cette situation n'a pas pour effet de soumettre le Canada à la compétence de la Cour interaméricaine. De plus, la Commission interaméricaine peut envisager des missions au Canada, même en l'absence de la ratification de la convention. Elle l'a d'ailleurs fait dans le cas de certaines questions relatives aux réfugiés.

Mais le seul fait que le Canada soit soumis à la compétence de la commission en vertu de son adhésion à la déclaration n'ennoblit pas la situation canadienne. Le Canada est malheureusement à l'abri des conséquences concrètes de la reconnaissance de la compétence de la commission et de la cour.

L'Université du Québec à Montréal à laquelle j'appartiens a récemment dispensé au Mouvement des femmes du Québec une formation destinée au système interaméricain des droits de l'homme. Trente femmes représentant divers groupes de femmes du Québec étaient présentes. Quelle ne fut pas notre surprise de constater qu'au fond, ce système est une véritable *terra incognita* pour le mouvement communautaire québécois.

D'ailleurs, il n'y a aucune raison de croire que la situation soit différente au Canada. Pourtant, le mouvement féministe, comme l'ensemble du mouvement communautaire québécois et canadien, était réuni à Québec l'an dernier à l'occasion du sommet et clamait la primauté des droits humains sur le commerce.

Le problème est donc plus large que de simplement affirmer que nul ne voit la pertinence pour le Canada de ratifier la Convention américaine des droits de l'homme. Le fait est que depuis l'adhésion par le Canada à l'OÉA, nous sommes aujourd'hui placés devant une situation différente et que la différence est marquée par le fait de la tenue l'an dernier du Sommet des Amériques.

Briefly, I will respectfully recall some of the commitments made in the declaration of the Summit of Quebec City in April 2001 and, among other things, the undertaking by the heads of state to ensure full compliance with human rights, to support the strengthening of the inter-American human rights system, which includes, of course, the institutions of the Commission and Court.

The Plan of Action of the Quebec City Summit, more particularly section 2, entitled “Human Rights and Fundamental Freedoms,” also states that the heads of state have undertaken to ratify, as soon as possible, the human rights instruments of the inter-American system.

In my second point, I will dwell briefly on the question whether Canada’s ratification of the Convention is merely a foreign policy question. It is in part. As Canada has not ratified the Convention, it came in for criticism when certain countries — Barbados, Jamaica and Peru — threatened to withdraw from the inter-American system.

It is also correct that the Latin American democratic movement is impatient for Canada to enter the system and for Canadian civil society to take an active part in the operation of the OAS. Canada has much to contribute to the OAS, legally, politically and financially.

However, we find it somewhat inadequate to rely on the foreign policy argument because the Convention is the central nervous system of a set of human rights instruments which could also serve to provide better protection for the rights of Canadians in Canada.

That is certainly the case of the Convention protocol called Protocol of San Salvador, which recently entered into force and concerns economic, social and cultural rights. In fact, since the Supreme Court of Canada rendered its decision in *Irwin Toys* in 1989, Canadians still have not known exactly what to rely on with regard to the protection of the hard core of economic rights essential to their security.

If we are to rely on international instruments in this regard, we clearly cannot claim that the justified reprimands issued by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the UN Covenant really help to change things in Canada or guarantee that Canadians would be protected from the vicissitudes of poverty.

Similarly, in 1995, the OAS adopted a convention on the eradication of violence against women called the Convention of Belém do Pará. Belém do Pará is a stand-alone convention, but its interpretation clearly depends on the terms of the principal convention, the American Convention on Human Rights.

Brièvement je rappellerai respectueusement certains des engagements pris dans la déclaration du Sommet de Québec d’avril 2001 et, entre autres, l’engagement des chefs d’État à veiller au plein respect des droits de la personne, de soutenir le renforcement du système interaméricain des droits de la personne qui inclut, bien sûr, les institutions que sont la commission et la cour.

Dans le plan d’action du Sommet de Québec, plus particulièrement à la section II, sous la rubrique «Droits de la personne et libertés fondamentales,» on peut aussi lire que les chefs d’État se sont engagés à veiller dans les meilleurs délais à la ratification des instruments de droits humains du système interaméricain.

Mon deuxième point consiste à m’attarder brièvement sur la question de savoir si la ratification de la convention par le Canada est uniquement une question de politique extérieure ou étrangère. Elle l’est, en partie. Le Canada, n’ayant pas ratifié la convention, a eu bon dos lorsqu’il s’est agi pour certains pays de brandir la menace d’un retrait du système interaméricain: Barbades, Jamaïque, Pérou.

Il est aussi exact que le mouvement démocratique de l’Amérique latine attend avec impatience l’entrée du Canada et la participation active de la société civile canadienne au fonctionnement de l’OÉA. Le Canada a beaucoup à apporter à l’OÉA, tant sur le plan juridique que politique ou financier.

Cependant, il nous apparaît un peu court de s’en tenir à l’argument de la politique extérieure car la convention, c’est le système nerveux central d’un ensemble d’instruments de droits humains qui pourraient aussi servir à mieux protéger les droits des Canadiens et des Canadiennes au Canada.

C’est certainement le cas du protocole à la convention qu’on appelle le Protocole de San Salvador, récemment entré en vigueur et qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. À vrai dire, depuis la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1989, dans l’affaire *Irwin Toys*, les Canadiens et les Canadiennes ne savent toujours pas exactement à quoi s’en tenir en ce qui concerne la protection du noyau dur des droits économiques essentiels à leur sécurité.

S’il faut s’en tenir aux instruments internationaux à cet égard, on ne peut tout de même pas prétendre que les blâmes fondés, émis par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Pacte des Nations Unies aient vraiment contribué à changer les choses au Canada ou, encore, à garantir aux Canadiens et aux Canadiennes qu’ils seraient protégés contre les vicissitudes de la pauvreté.

De même, l’OÉA a adopté en 1995 une convention relative à l’élimination de la violence faite aux femmes que l’on appelle la Convention Belem do Para. Belem do Para est un instrument indépendant qu’on appelle aussi un «stand alone convention», mais il est clair que son interprétation dépend des termes de la convention principale qu’est la Convention américaine relative aux droits de l’Homme.

It is strange to say the least that Canada is so reluctant to consider ratifying the Convention when it has previously taken an active part within the OAS in the development of the Convention against Terrorism, which will likely be adopted at the next general assembly of the OAS and which Canada has expressed its intention to ratify.

It is strange that the only OAS treaty ratified by Canada concerns the fight against terrorism, whereas, here in Canada, much heated debate on respect for fundamental freedoms preceded the adoption of a number of pieces of legislation designed for the same purpose.

In short, the question of the Convention must be viewed more comprehensively than by merely analyzing its text. Now let's talk about the text of the Convention and the Convention itself. Usually, the American Convention is introduced by highlighting its defects, its grey areas and imperfections. First, I would like to focus on the richness and particular characteristics of some of the provisions of the American Convention and very briefly sketch out some points in this regard.

For example, article 29(b) of the American Convention provides that no provision may be interpreted as restricting the enjoyment or exercise of any right or freedom recognized not only under the national legislation of a state but also by any other international undertaking which that state might have made.

This, I believe, is the strongest expression of the interdependence of all human rights instruments. In fact, this is a stronger provision than article 5(2) of the Covenant on Civil and Political Rights, which Canada has of course ratified.

I would also respectfully like to draw your attention to article 1 of this Convention, which of course provides that the rights and freedoms guaranteed by the Convention may not in any case be violated through discrimination. Prohibited grounds of discrimination include social condition, with regard to which there is currently every reason to believe that the Canadian government has some conceptual difficulties in contemplating amendments to the Canadian Human Rights Act.

As to the third point, article 21 of the Convention, Right to Property, provides that the law may subordinate the right to property or the right to peaceful enjoyment of one's property to the interest of society.

That's more generous, more explicit than the terms of the Quebec Charter of Rights and Freedoms, which subordinates the peaceful enjoyment of property only to the measures provided for by the Act. Moreover, recently, in August 2001, the Inter-American Court rendered a decision that did not go unnoticed among the Canadian First Nations. That was in the case *Awás Tingni and Nicaragua*, in which the Court reminded Nicaragua that it had an obligation to proceed with the demarcation of lands to which Nicaragua's Aboriginal populations had historical title.

Il est pour le moins étrange que le Canada soit si frileux lorsqu'il s'agit d'envisager la ratification de la convention, alors qu'il a déjà participé très activement à l'élaboration au sein de l'OÉA de la Convention contre le terrorisme, laquelle, vraisemblablement, sera adoptée à la prochaine Assemblée générale de l'OÉA et pour laquelle le Canada a manifesté son intention de ratifier.

C'est un étrange cas de figure que le seul traité de l'OÉA ratifié par le Canada porterait sur la lutte contre le terrorisme alors qu'ici même, de chauds débats portant sur le respect des libertés fondamentales ont entouré l'adoption d'une brochette de législations destinées à cette même lutte.

Bref, la question de la convention doit être envisagée plus globalement qu'à l'aide de l'analyse de son seul texte. Parlons maintenant du texte de cette convention et de la convention elle-même. Habituellement, on introduit la Convention américaine en mettant en évidence ses défauts, ses zones d'ombres, ses imperfections. J'aimerais d'abord m'attarder à la richesse et à la particularité de certaines des dispositions de la Convention américaine et esquisser très rapidement certains éléments à cet égard.

Par exemple, l'article 29 (b) de la Convention américaine prévoit qu'aucune disposition ne peut être interprétée comme restreignant la jouissance et l'exercice d'un droit, d'une liberté reconnue non seulement par la législation nationale de l'État, mais aussi par tout autre engagement international que cet État aurait pris.

C'est l'expression la plus forte, je crois, de l'interdépendance de tous les instruments de droits humains. À vrai dire, cette disposition est plus riche que l'article 5(2) du Pacte sur les droits civils et politiques que le Canada, bien sûr, a ratifié.

J'aimerais aussi attirer respectueusement votre attention sur l'article 1 de cette convention qui, bien sûr, prévoit que les droits et libertés garantis par la convention ne peuvent en aucun cas être violés de manière discriminatoire. Au chapitre des motifs de discrimination interdits, on retrouve la condition sociale, condition sociale avec laquelle, actuellement, tout porte à croire que le gouvernement canadien ait certaines difficultés conceptuelles lorsqu'il s'agit d'envisager l'amendement de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Quant à la troisième mention, l'article 21 de la convention et les droits de propriété, la loi, nous dit la convention, en son article 21, peut subordonner le droit de propriété ou, encore, le droit de jouir paisiblement de ses biens à l'intérêt social.

Cela est plus généreux, plus explicite que les termes mêmes de la Charte québécoise des droits et libertés qui ne subordonne la jouissance paisible des biens qu'aux mesures prévues par la loi. D'ailleurs, récemment, soit en août 2001, la Cour interaméricaine a rendu une décision qui n'est pas passée inaperçue auprès des Premières nations canadiennes. Il s'agit de l'affaire *Awás Tingni et Nicaragua*, où la cour a rappelé au Nicaragua qu'il avait l'obligation de procéder à la détermination des terres exprimant les titres aborigènes des populations autochtones nicaraguayennes.

At the present time, the Commission has ruled another case admissible, that is *Toledo Maya Cultural Council of Belize v. Belize*, which, once again, concerns the same question of the violation of Aboriginal lands.

Article 26 of the Convention, unlike the Covenant on Civil and Political Rights, is equivalent to article 2 of the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and protects while stating the need for the states to gradually implement economic and social human rights.

Last, I will draw your attention to article 32, which I think is very richly worded, even in French, because it is no secret that French is not the preferred language in the written text of the American Convention on Human Rights. Nevertheless, article 32 provides that the rights which the Convention guarantees are limited by the rights of others, by the security of all, and by the just demands of the general welfare in a democratic society. This is a rich avenue to explore.

The American Convention on Human Rights is a regional instrument with a political history which attaches greater importance to the concept of the general welfare and social interest than the UN covenant. We think this should please Canada, which also carries the heritage of the Canadian welfare state, which I think distinguishes it favourably from our immediate neighbours to the south.

I am not stating this good news in order to downplay the difficulties of the Convention. Essentially, I would submit to you that there are two or perhaps three difficulties regarding the consistency of the provisions of Canadian law with the terms of the Convention.

Article 13 of the American Convention concerning freedom of thought and expression... I know this committee has previously considered the question of prior censorship, and it is not impossible that a careful examination must be conducted of the Criminal Code provisions on child pornography. I say it is not impossible because it is not impossible either that, read as a whole and interdependently with other human rights instruments such as the Convention on the Rights of the Child, there is not really any incompatibility. However, I leave the door open, and I would stress at this stage that a careful examination should be conducted of this first question.

The second question which I believe deserves the same careful examination concerns paragraph 8 of article 22 of the Convention. Article 22 is entitled Freedom of Movement and Residence, and paragraph 8 of that article states that in no case may an alien be deported or returned to a country.

I believe that the decision rendered by the Supreme Court in *Suresh* in 2001 comes quite convincingly close to meeting the requirements of article 22.8, but I also believe a careful examination should be conducted.

Actuellement, la commission a jugé recevable une autre affaire, soit l'affaire *Toledo Maya Cultural Council of Belize v. Belize* où, encore une fois, il s'agit de cette même question de la violation des terres autochtones.

L'article 26 de la convention, contrairement au Pacte sur les droits civils et politiques équivaut à l'article 2 du Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et protège tout en l'énonçant, la nécessité des États de mettre en œuvre progressivement les droits économiques et sociaux de la personne.

Enfin, j'attirerai votre attention sur l'article 32 qui m'apparaît d'un libellé très riche, même en français, car on ne se cachera pas que la langue française n'est pas la langue de prédilection dans l'écriture de la Convention américaine des droits de l'homme. Cet article 32 néanmoins prévoit que les droits que la convention garantit seront limités par le respect des droits d'autrui, la sécurité et les justes exigences du bien commun dans une société démocratique. Voilà une riche avenue à explorer.

La Convention américaine des droits de l'homme est un instrument régional marqué par une histoire politique qui accorde au concept de bien commun et d'intérêt social plus d'importance que le Pacte des Nations Unies. Cela devrait plaire, nous semble-t-il, au Canada qui porte aussi l'héritage d'un «Canadian Welfare State», qui le distingue, me semble-t-il, avantageusement de nos voisins immédiats du Sud.

Ces bonnes nouvelles ne sont pas énoncées pour escamoter les difficultés que porte la convention. Pour aller à l'essentiel, je vous soumettrai, quant à moi, qu'il y a deux ou peut-être trois difficultés en ce qui concerne la conformité des dispositions du droit canadien au terme de la convention.

L'article 13 de la Convention américaine relative à la liberté de pensées et d'expressions, je sais que ce comité s'est déjà penché sur la question du «prior censorship», il n'est pas impossible qu'un examen minutieux doive être fait en ce qui concerne les dispositions du Code criminel relatives à la pornographie infantile. Je dis bien «il n'est pas impossible» car il n'est pas non plus impossible que, lu dans son ensemble et en relation d'interdépendance avec d'autres instruments de droits humains, telle la Convention des droits de l'enfant, il n'y ait pas réellement d'incompatibilité. Je laisse toutefois la porte ouverte et j'insisterais à ce stade pour un examen minutieux de cette première question.

La deuxième question, quant à moi, qui mériterait le même examen minutieux concerne le paragraphe 8 de l'article 22 de la convention. L'article 22 porte le chapeau du droit de déplacement et de résidence et son paragraphe 8 énonce qu'en aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays.

Je crois que l'arrêt *Suresh* rendu par la Cour suprême en 2001 s'approche de manière très convaincante des exigences de l'article 22.8, mais je crois aussi qu'il faudrait ici se livrer à un examen minutieux.

My third concern of course is article 4 of the Convention. I am convinced that a number of representatives of women's groups in Canada and Quebec will have detailed discussions with you about the difficulties raised by the terms of article 4.1 of the Convention. I will briefly outline the essentials.

As we know, article 4 protects every person's right to life. It imposes a duty on states to protect that right in general from the moment of conception. It also provides that no one shall be arbitrarily deprived of his life. There is no reason in Canada to deprive persons born, living and viable, including women, not to mention offenders, of protection of their right to life. We must not only consider reinforcing a resolutely Canadian position against the death penalty, but also protect the many situations of vulnerability which can jeopardize a person as a result of an act or omission by public authorities in Canadian society.

In light of the interpretive tools available, it may be concluded that the wording of article 4 of the Convention, which differs from that of article 1 of the American Declaration, was adopted following intense discussions for the purpose of promoting the countries' room to manoeuvre with regard to abortion. This is essentially what the Inter-American Commission on Human Rights recalled when it adopted its position on the *Baby Boy* case in 1981. It was an American case, but it was in 1981. Over the past decade, international law has evolved to an incredible degree under pressure from the international feminist movement. Drawing, for example, on the general recommendation on health, recommendation 24 adopted by the Committee of the UN Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, which I will now refer to as the CPPEVW, or based on the interpretation contained in article 6 of the Covenant on Civil and Political Rights, the Committee on Human Rights, it may be said that women's right to abortion and the question of access to adequate reproductive health services are essential components of women's right to life, security and equality in international law.

Article 4 of the Convention must thus be interpreted in accordance with article 29 of that same Convention, which prohibits signatory states from granting their nationals a lesser degree of protection than that to which they have agreed in ratifying other international instruments. Under this positive analysis, article 4.1 of the Convention is not entirely consistent with the state of the law and case law in Canada. Consequently, the technique of the interpretive declaration should be employed at the time of ratification. We will return to this later.

On article 4, however, may I emphasize that, although international human rights law stands as a watchdog over the forms of national protection granted for those rights and facilitates their evolution, it does not stand as a substitute for a requirement of democratic vitality which would make those rights live here at home and near home.

Ma troisième préoccupation concerne bien sûr l'article 4 de la convention. Je suis persuadée que plusieurs représentantes des groupes de femmes du Canada et du Québec vous entretiendront dans le détail des difficultés posées par les termes de l'article 4.1 de la convention. Je m'en tiendrai brièvement à l'essentiel.

On le sait, l'article 4 protège le droit de toute personne à la vie. Il impose aux États le devoir de protéger ce droit en général à partir de la conception. De plus, il prévoit que nul ne peut être privé du droit à la vie de manière arbitraire. Il n'y a aucune raison au Canada de priver de la protection du droit à la vie les personnes nées, vivantes et viables, y compris les femmes, sans parler des personnes condamnées. Non seulement faut-il envisager le renforcement d'une position résolument canadienne qui s'inscrit contre la peine de mort, mais aussi la protection des multiples situations de vulnérabilité qui peuvent mettre en danger une personne suite à l'action ou à l'omission des pouvoirs publics dans la société canadienne.

À la lumière des outils d'interprétation disponibles, on peut conclure que le libellé de l'article 4 de la convention, qui se distingue de celui de l'article 1 de la Déclaration américaine, a été adopté après d'intenses discussions dans le but de promouvoir la marge de manoeuvre des États en matière d'avortement. C'est essentiellement ce qu'a rappelé la Commission interaméricaine des droits de l'homme lorsqu'elle a adopté, en 1981, sa décision relative à l'affaire *Baby Boy*. Une affaire États-unienne. C'était toutefois, en 1981. Depuis, au cours de la dernière décennie, le droit international a incroyablement évolué sous la pression du mouvement féministe international. En nous inspirant, par exemple, de la recommandation générale relative à la santé, la recommandation 24 adoptée par le comité de la convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes des Nations Unies, je dirai dorénavant l'ACDF ou encore en nous inspirant de l'interprétation que fait l'article 6 du Pacte sur les droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme, on peut affirmer que le droit des femmes à l'avortement et la question de l'accès à des services de santé reproductive adéquats sont des composantes essentielles du droit des femmes à la vie, à la sécurité et à l'égalité en droit international.

L'article 4 de la convention doit donc être interprétée conformément à l'article 29 de la même convention qui interdit à un État signataire d'accorder à ses ressortissants une protection moindre que celle à laquelle il a consenti en ratifiant d'autres instruments internationaux. Cette analyse positive ne rend pas parfaitement adapté l'article 4.1 de la convention compte tenu de l'état du droit et de la jurisprudence au Canada. Il y aurait donc lieu de recourir à la technique de la déclaration interprétative lors de la ratification. Nous y reviendrons.

Toutefois, sur l'article 4, qu'il me soit permis de souligner que si le droit international des droits de la personne s'érige en chien de garde des protections nationales consenties à ces droits et en facilite l'évolution, il ne se substitue pas pour autant à une exigence de vitalité démocratique qui rend ces droits vivants chez nous et près de nous.

Consequently, it would be vain to search international law for an antidote to Canadian political moods which could call into question the state of law in Canada, but it would also be incorrect to claim that a shift to the right in Canada, and I say that in quotation marks, could disregard the protection offered for human rights under international law.

In closing, I would like to say a few words on the technique of reservations and interpretive declarations, a technique which Canada could consider using for ratification purposes.

First, Canada is not a champion of the reservation technique but resorts to it where appropriate. It did so in the case of the Convention on the Rights of the Child when it came to defining the notion of family in the context of the provisions on the adoption of children from the First Nations. Second, Canada is neither the first nor the only country to use the interpretive declaration technique in ratifying the Convention. Mexico has already done so.

Why then insist on an interpretive clause or an interpretive declaration rather than a reservation? Because the right to life is the most tangible and most fundamental right of all, and the reservation is simply unacceptable. It is hard to see how Canada could run from commitments regarding the right to life, hence the idea of resorting to the interpretive declaration mechanism. This involves a unilateral declaration by a state made at any time to specify or clarify the meaning and scope of an undertaking. An interpretive declaration is used to resolve a problem of interpretation in favour of the state that records it. It may also be withdrawn at any time. This reasoning would be valid for both articles 13 and 22.8, to which I referred a moment ago, if there was reason in those cases to consider resorting to an interpretive declaration, which, I repeat, I am not completely certain is the case.

The situation has evolved in Canada with regard to the possibility of ratifying the Convention by combining ratification with an interpretive declaration, if the federal government has not initiated a productive discussion on the question of the terms of the Convention's ratification. It must be acknowledged that civil society has been kept in the dark for many years. Now the feminist movement has taken it upon itself to address this question. It is discussing it. It has adopted this issue as its own. This is progress. As an example, I cite the continued dissemination of what I consider the highly acceptable proposal by my colleague, Professor Rebecca Cook of the University of Toronto, with regard to the potential wording of an interpretive declaration in article 4.

The language will evolve, and the interpretive declaration is not a novel or therapy or a political argument. The writing must be brief and to the point. However, I don't believe it can be claimed that the question of the ratification of the American Convention has reached a permanent impasse in Canada.

Over the past 10 years, the inter-American system of human rights has made remarkable progress in terms of effectiveness and credibility. I believe that Professor Cassel, whose testimony you recently heard, described this in technical terms: time periods, the execution of court judgments, the involvement of victims in the

En conséquence, il serait vain de chercher dans le droit international un antidote aux humeurs politiques canadiennes qui pourrait remettre en question l'état du droit au Canada, mais il serait aussi erroné de prétendre qu'un virage à droite au Canada, et je le dis entre guillemets, pourrait faire fi des protections offertes aux droits de la personne par le droit international.

En terminant, quelques mots sur la technique des réserves et des déclarations interprétatives, technique à laquelle le Canada pourrait songer recourir aux fins de la ratification.

Premièrement, le Canada qui n'est pas le champion du recours à la réserve, y fait néanmoins usage lorsque cela est pertinent. Il l'a fait dans le cas de la Convention sur les droits de l'enfant lorsqu'il s'est agi de définir la notion de famille dans le contexte des dispositions relatives à l'adoption et des enfants des Premières nations. Deuxièmement, le Canada ne serait ni le premier ni le seul à recourir à la technique de la déclaration interprétative lors de la ratification de la convention, le Mexique l'ayant déjà fait.

Pourquoi donc insister sur une clause interprétative ou une déclaration interprétative plutôt qu'une réserve? Parce que le droit à la vie est le droit le plus tangible et le plus fondamental de tous et que la réserve est carrément inadmissible. On ne voit pas comment le Canada pourrait se tenir à l'abri d'engagements en ce qui concerne le droit à la vie. D'où l'idée de recourir au mécanisme de la déclaration interprétative. Il s'agit d'une déclaration unilatérale, d'un état fait à tout moment et qui vise à préciser ou à clarifier le sens et la portée d'un engagement. Une déclaration interprétative sert à résoudre au profit de l'État, qui l'enregistre, un problème d'interprétation. Elle peut aussi être retirée en tout temps. Ce raisonnement vaudrait tant pour les articles 13 et 22.8 que j'évoquais tantôt s'il y avait lieu de considérer dans ces cas le recours à la déclaration interprétative ce dont, je le répète, je ne suis pas parfaitement certaine.

La situation a évolué au Canada en ce qui concerne la possibilité de ratifier en assortissant la ratification d'une déclaration interprétative. Et, faute pour le gouvernement fédéral d'avoir initié une discussion productive sur la question des modalités de la ratification de la convention. Il faut bien reconnaître que la société civile a été tenue plutôt dans l'ombre pendant de nombreuses années. Maintenant, le mouvement féministe s'est chargé d'aborder cette question. Il en discute. Il a fait sienne la question. C'est un progrès. Je prends pour exemple la diffusion soutenue de la proposition, selon moi très acceptable, faite par ma collègue, le professeur Rebecca Cook, de l'Université de Toronto, quant au libellé possible d'une déclaration interprétative à l'article 4.

Le langage évoluera, et la déclaration interprétative n'est ni un roman, ni une thérapie, ni un plaidoyer politique. L'écriture doit être brève et précise. Mais je crois qu'on ne peut plus prétendre que la question de la ratification de la Convention américaine est bloquée à jamais au Canada.

Au cours des dix dernières années, le système interaméricain des droits de l'homme a accompli des progrès remarquables en termes d'efficacité et de crédibilité. Je crois que le professeur Cassel, dont vous avez recueilli le témoignage récemment, en a fait état de manière technique: les délais, l'exécution des jugements de

process, field investigations, technical cooperation. The list is long, and we cannot always observe such significant progress in the case of UN institutions.

When the heads of state made the commitment in Quebec City to support the Court and Commission, they acknowledged that progress. The text of the Convention contains no reason serious enough to explain Canada's failure to ratify it. Like the other states of the Americas, Canada subscribed to the undertakings made at the Summit of Quebec City in April 2001. I therefore hope I have managed to make it clear that the American Convention on Human Rights is not just someone else's business, but also our own.

The Deputy Chair: Thank you very much for your presentation. I'll take advantage of my position as Deputy Chair to ask you the first question.

You mentioned article 14, the right of reply. Could you tell us why? I was disturbed by that.

Ms Lamarche: Article 14 can be read in two ways: literally or in context. Although Canadian law, both the common law and the civil law, is not entirely consistent with article 14, Canadian law offers useful and effective remedies for victims of libel and defamation. The fact is that, in civil law, in Quebec, for example, the Press Act provides, first, that a newspaper may retract and that, where it considers it appropriate, may ultimately even afford the victim of the libel the opportunity to explain himself. We know that, if the media do this, the victim is to all intents and purposes deprived of any remedy. The victim is thus very well served in terms of useful remedy. It is hard to believe that, in view of the quality of the law and of the available recourse and remedies in both common law and civil law, the American Commission would come to the conclusion that Canadian law is deficient with regard to the remedies available to the victim.

I would stress this point again. It is always possible to draw a literal comparison between the national law and the requirement of the international standard, but it is more in the context of interdependence and evolution that this question of consistency should be viewed. That's an opinion. I believe the Commission would find that Canadian law affords victims useful remedies which meet the objective sought in article 14 of the Convention.

Senator Joyal: In the second last point on the first page of your presentation, you say:

The Canadian community movement objected to the FTAA in order to claim that human rights took precedence over trade.

My first question is related to Canada's current efforts in Africa which concern — perhaps I don't have the right term — the governance of the African states on the one hand and a process of evaluation by the states themselves of human rights developments on the other. In the first case, it appears that there is a proposal acceptable to the African states and, in the second,

la cour, l'implication des victimes dans le processus, les enquêtes *in situ*, la coopération technique. La liste est longue et on ne peut pas toujours évoquer des progrès aussi significatifs pour les institutions des Nations Unies.

Lorsqu'à Québec les chefs d'État ont pris l'engagement de soutenir la cour et la commission, ils ont reconnu ces progrès. Il n'existe dans le texte de la convention aucune raison assez sérieuse pour expliquer le défaut du Canada de la ratifier. Comme les autres États des Amériques, le Canada a souscrit aux engagements pris lors du Sommet de Québec en avril 2001. J'espère donc avoir réussi à mettre en évidence le fait que la Convention américaine des droits de l'homme n'est pas l'affaire des autres, mais qu'elle est aussi la nôtre.

La vice-présidente: Merci beaucoup de votre présentation. Je profite de ma position de vice-présidente pour vous poser la première question.

Vous n'avez pas parlé de l'article 14: le droit de réplique. Pourriez-vous nous en donner la raison? J'ai été perturbée par cela.

Mme Lamarche: On peut lire l'article 14 de deux façons: littéralement ou dans son contexte. Bien que le droit canadien, s'agisse-t-il de la common law ou du droit civil, ne soit effectivement pas en conformité parfaite avec l'article 14, le droit canadien offre des recours utiles et effectifs aux victimes de libelle ou de propos diffamatoires. Le fait est qu'en droit civil, au Québec par exemple, la Loi sur la presse prévoit, dans un premier temps, qu'un journal peut se rétracter et que, ultimement, s'il le juge opportun, il peut même offrir à la victime du libelle l'occasion de s'expliquer. On sait que si le média le fait, à toutes fins utiles, la victime est privée de recours. La victime est donc très bien servie en termes de recours utiles. Il est difficile de croire que vu la qualité du droit, des recours et des remèdes disponibles tant en common law qu'en droit civil, la commission américaine arriverait à la conclusion que le droit canadien est défaillant en ce qui concerne les recours disponibles à la victime.

J'insiste à nouveau là-dessus. Il est toujours possible de comparer littéralement l'état du droit national et l'exigence du standard international, mais c'est plutôt dans un contexte d'interdépendance et dans un contexte évolutif qu'il faut envisager cette question de la conformité. C'est une opinion. Je crois que la commission estimerait que le droit canadien fournit aux victimes des recours utiles qui satisfont à l'objectif recherché dans l'article 14 de la convention.

Le sénateur Joyal: À l'avant dernier point de la première page de votre présentation, vous dites:

Le mouvement communautaire canadien s'est opposé à la venue de la ZLÉA pour réclamer la primauté des droits humains sur le commerce.

Ma première question est liée aux efforts faits par le Canada en Afrique actuellement, qui visent, je n'ai peut-être pas le terme juste, la gouvernance des États africains d'une part, et d'autre part, un processus d'évaluation par les États eux-mêmes de l'évolution des droits de la personne. Dans le premier cas, il semble qu'il y ait une proposition acceptable aux États africains,

that there is considerable resistance. To make recommendations to the government, our committee must be consistent in its continental approach to human rights. In other words, we cannot advocate respect for human rights while telling the citizens of other continents that everything is perfect here at home and that the problem is in their countries. If, on the contrary, we are on another continent, we cannot say that we don't want to take part in societal debates on problems we have already resolved.

Our international policy must have clear principles applicable at all levels of international talks, be they with China or the countries of Africa or South America with which we are contemplating trade or other types of exchange.

My first question is a foreign policy question on the coherence of Canada's assertion of respect for human rights. To what extent is that assertion significant?

My second question concerns the right to property. Twenty years ago, the Canadian Charter of Rights and Freedoms was debated with the Canadian provinces. The provinces objected to the right to property being subject to recognition and protection in the Canadian Charter of Rights and Freedoms for constitutional reasons with which you may be more familiar than I, that is to say that the civil law and property are under provincial jurisdiction.

If we recommended that the government ratify the Inter-American Declaration, the entire question of property rights, the paragraph to which you yourself referred, should be the subject of either a reservation by the Canadian government or an endorsement by the provinces. However, we already see problems here because, as you very correctly defined it, the right to property in the Inter-American Convention is subject to limits that do not exist in Canadian law and even in provinces like Quebec which boast of being progressive. That could cause other problems in certain provinces which might see an unacceptable limit in this. There is a jurisdictional problem that must be considered.

The third question concerns the fact that, on the last page of your presentation, in paragraph 3, you say:

The interpretive clause is a unilateral declaration made by a state at any time. So that would mean a shift to the right. If there were a shift to the right, what type of protection, in practice, could be found in the declaration since, at any time, supposing that we have a right wing government in Canada, a government could make a declaration which would have the effect of suspending the clauses or of attaching a value to the interpretation of the clauses that would afford virtually no protection? In practice, doesn't this provide any government with an easy way out? The Convention would become a general policy orientation which in practice has some mechanism for suspending certain rights which could be recognized in it and could be useful for the purpose of economic rights in particular? One

dans le second, il semble qu'il y ait beaucoup de résistance. Pour faire des recommandations au gouvernement, notre comité doit être cohérent dans son approche continentale à l'égard des droits de la personne. Autrement dit, on ne peut pas prôner le respect des droits de la personne en disant aux citoyens d'autres continents que chez nous tout est parfait, que c'est chez eux que le problème existe. Si à l'inverse, on se retrouve sur un autre continent, on ne peut pas dire qu'on ne veut pas faire partie de débats de société sur des problèmes que nous avons déjà réglés.

Notre politique internationale doit avoir des principes clairs, applicables à tous les niveaux de discussions internationales, que ce soit avec la Chine, les pays africains ou sud-américains avec lesquels on envisage des échanges commerciaux ou autres.

Ma première question est une question de politique extérieure sur la cohérence de l'affirmation par le Canada du respect des droits de la personne. Jusqu'où cette affirmation est-elle significative?

Ma deuxième question a trait au droit de propriété. Il y a 20 ans, la Charte canadienne des droits et libertés a fait l'objet de débats avec les provinces canadiennes. Les provinces se sont objectées à ce que le droit à la propriété fasse l'objet d'une protection et d'une reconnaissance dans la Charte canadienne des droits et libertés pour des raisons constitutionnelles que vous connaissez peut-être encore mieux que moi, à savoir que le droit civil et la propriété sont de responsabilité provinciale.

Si nous recommandions au gouvernement de ratifier la Déclaration interaméricaine, toute la question liée aux droits à la propriété, le paragraphe que vous avez vous-même exprimé, devraient faire l'objet soit d'une réserve de la part du gouvernement canadien, soit l'objet d'un endossement de la part des provinces. Mais on y voit déjà des problèmes, parce que comme vous l'avez très bien défini, le droit à la propriété dans la Convention interaméricaine est assujéti à des limites que nous ne connaissons pas dans le droit canadien et même dans des provinces qui se targuent, entre guillemets, d'être progressistes, comme le Québec. Cela pourrait poser d'autres problèmes dans certaines provinces qui pourraient peut-être y voir une limite inacceptable. Il y a un problème de juridiction qu'il faut étudier.

La troisième question concerne le fait qu'à la dernière page de votre présentation, au paragraphe trois, vous dites que:

«La clause interprétative est une déclaration unilatérale d'un État faite à tout moment [...]». Donc, cela signifierait un virage à droite. Dans l'hypothèse d'un virage à droite, quel est en pratique la protection qu'on pourrait trouver à la déclaration puisque à tout moment, à supposer que nous ayons un gouvernement de droite au Canada, un gouvernement pourrait faire une déclaration qui aurait pour effet de suspendre les clauses ou à donner à l'interprétation des clauses une valeur à peu près nulle de protection? N'y a-t-il pas là en pratique une sorte de porte de sortie toute grande ouverte pour tout gouvernement? La convention deviendrait une orientation de politique générale, qui, en pratique, a un mécanisme de suspension définie de certains droits qui pourraient y être reconnus et

can understand that a right wing government might have enormous reservations about the protection of economic rights on the basis of a virtually absolute free market.

Ms Lamarche: First of all, I am completely baffled that my scribbles have been circulated to the members of this subcommittee. I thought I had submitted them for the sake of the translation. Perhaps that's good news. I hope you will pardon the mistakes and inconsistencies. It's not a very good-looking document; it was not intended for you. I apologize for it.

On the question of the coherence of Canadian foreign policy with regard to human rights, with your permission, I will focus on the Americas since this is a regional instrument of the Americas here under study. Since you have my notes, you may perhaps have seen that I skipped a brief passage of those notes concerning the Inter-American Democratic Charter.

I believe I understand that the Canadian government's position on this question of the coherence of its foreign policy on the one hand and its human rights undertakings on the other is based, in the case of the Americas, on the recent adoption by the General Assembly of the OAS of a resolution entitled the Inter-American Democratic Charter. Canada has claimed to its fellow member countries of the OAS that it relied on it in the recent upheavals in Venezuela.

This Democratic Charter is based on the right to democracy, not on respect for human rights as stated in the human rights instruments of the inter-American system. I believe there's a significant difference. While the Democratic Charter is a useful political instrument, it does not in itself ensure the consistency you refer to with Canadian foreign policy. The fact that work was done, very hard work in the case of Canada, to pass this resolution on the American Democratic Charter does not reinforce the human rights institutions of the inter-American system. It reinforces the democratic capability of the General Assembly of the OAS. I therefore believe that coherence is not achieved in the link between trade and human rights in the Americas. I repeat, the fortunate passage of this resolution called the Inter-American Democratic Charter is a step in the right direction, but it cannot compensate for Canada's failure to ratify the Convention.

Your second point concerns the fact that article 21 confers on every person — and you noted that the American Convention defines what a person is; a human being is a person — the right to the use and enjoyment of his property. Everyone must understand that this right is subordinated to the interest of society, in essence. The question of the division of powers under Canadian constitutional law must not be confused with the promotion of every person's right to the use and enjoyment of his property. No province can claim that its system of law does not contribute in one way or another to the promotion of every person's right to

pourraient être utiles en particulier pour des droits économiques ? On peut comprendre qu'un gouvernement de droite pourrait avoir d'énormes réserves sur la protection des droits économiques sur la base d'un libre marché à peu près absolu.

Mme Lamarche: Je suis d'abord complètement dérouteré de constater que mes pauvres graffitis ont circulé auprès des membres de ce sous-comité. Je croyais les avoir soumis pour le bénéfice de la traduction. C'est peut-être une bonne nouvelle. Je voudrais qu'on excuse les coquilles et les incongruités. Ce n'est pas un très beau document, il ne vous était pas destiné. Je m'en excuse.

Sur la question de la cohérence de la politique extérieure canadienne en matière de droits humains, je me contenterais, avec votre permission, de m'en tenir aux Amériques puisque que c'est un instrument régional des Amériques qui est ici à l'étude. Puisque vous avez mes notes, vous aurez peut-être remarqué que j'ai escamoté un petit passage de ces notes qui concernait la Charte démocratique interaméricaine.

Je crois comprendre que la position du gouvernement canadien sur ce thème de la cohérence de sa politique extérieure d'une part, et de ses engagements au chapitre des droits de la personne d'autre part, repose dans le cas des Amériques sur la récente adoption par l'Assemblée générale de l'OÉA d'une résolution qui s'appelle la Charte démocratique interaméricaine. Le Canada a prétendu y avoir, avec ces pays collègues de l'OÉA, recouru lors des récents bouleversements qu'on connaît au Venezuela.

Cette Charte démocratique est fondée sur le droit à la démocratie et non pas sur le respect des droits humains tel qu'énoncé dans les instruments de droits humains du système interaméricain. Je crois qu'il y a une différence importante. Si la Charte démocratique est un instrument politique utile, elle n'assure pas en elle-même la cohérence que vous évoquez ou que vous mettez en évidence en ce qui concerne la politique extérieure canadienne. Le fait d'avoir travaillé, très fort d'ailleurs, dans le cas du Canada, à l'adoption de cette résolution relative à la Charte démocratique américaine, ne renforce pas les institutions de droits de la personne de système interaméricain. Il renforce la capacité démocratique de l'Assemblée générale de l'OEA. Je crois donc que la cohérence n'est pas accomplie en ce qui a concerné le lien entre commerce et droits humains à l'échelle des Amériques. L'adoption, je le répète, heureuse, de cette résolution appelée la Charte démocratique interaméricaine est un pas dans la bonne direction, mais ne peut pas suppléer au défaut de ratification par le Canada de la convention.

Votre deuxième point a trait à l'article 21 confère à chaque personne, — et vous avez remarqué que la Convention américaine définit ce qu'est une personne, un être humain est une personne — le droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. Chaque personne doit comprendre que ce droit est subordonné à l'intérêt social, pour aller à l'essentiel. Il ne faut pas confondre la question du partage des compétences en droit constitutionnel canadien et la promotion du droit de chaque personne à la jouissance et à l'usage de ses biens. Aucune province ne peut prétendre que son régime de droit ne contribue pas d'une façon ou d'une autre à la

enjoy his property. In that sense, the fact that article 21 is entitled “Right to Property” definitely does not seem to me to be a barrier in itself. That’s the first part of the clause.

The second part of the clause concerns the limit, as it were, of that right. The French version of the first paragraph of article 21 provides that the law may subordinate such use and enjoyment to the interest of society. I think it’s obvious that, in the case of the Convention, as in the case of other instruments, human rights, one day or another, the interdepartmental committee of the provinces, territories and federal government which, and this is a practice in Canada, is considering the question of whether the Convention should be ratified, will be considered activated or reactivated.

However, it is not impossible that the delicate evocation of the concept of the interest of society appears in another context than the one you refer to because some could claim that there is a jurisdictional problem. I claim instead that we are again faced with a problem of consistency between Canada’s commitments under trade agreements. Canada has not exactly, or in all cases, taken note of the sensibilities of all the provinces of Canada, and there would thus be a risk of inconsistency between the immense commitments made under the trade agreements and the limit — we are dealing with a limit in the form of the possibility of not limiting the right to property except in the interest of society, not the interests of trade. I believe that, in a historical perspective, one could say that this is still a subject of dispute or difficulty between the provinces and the federal government. I believe instead that we must observe here that we are facing a new challenge. This is a concept that directly calls for the internal consistency of Canada’s commitments between the interest of society and the trade agreements.

Your third question concerned the interpretive declaration and its somewhat mischievous side since it can be withdrawn or introduced at any time. I said in my notes, and I believe this is a point of honesty, that international human rights law is a useful and necessary watchdog in the national human rights bill of health, but it will never replace Canada’s democratic health.

I believe that, if we had to consider the scenario referred to by some of the withdrawal of an interpretive declaration, which would consist precisely in putting article 4 of the Convention in context, we would not have just one problem with article 4. The states do not play leapfrog with interpretive declarations. That’s not the practice in international law. It’s theoretically possible, but it’s not the practice in international law.

Furthermore, even if a leapfrog attitude were adopted in Canadian democracy, a more fundamental principle would remain. And that is the relationship of interdependence between the American Convention on Human Rights and all other human rights instruments.

promotion du droit de chaque personne à la jouissance de ses biens. En ce sens, le fait que le chapeau de l’article 21 porte le titre «Droit de propriété privée» ne m’apparaît certes pas un obstacle en lui-même. C’est la première partie de la proposition.

La deuxième partie de la proposition concerne la limite, d’une certaine façon, de ce droit. La version française du premier alinéa de l’article 21 prévoit que la loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l’intérêt social. Il m’apparaît évident que dans le cas de la convention, comme dans le cas d’autres instruments, de droits humains, un jour ou l’autre, on considérera activé ou réactivé le comité interministériel des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral qui, et c’est une pratique au Canada, se penche sur la question de l’opportunité d’une ratification.

Il n’est pas impossible, toutefois, que la délicatesse de l’évocation du concept d’intérêt social se pose dans un autre contexte que celui que vous évoquez parce que d’aucun pourrait prétendre qu’il y a une difficulté dans les champs de compétence. Je prétends plutôt que nous sommes encore confrontés à un problème de cohérence entre les engagements canadiens en matière d’accords de commerce. Le Canada n’a pas exactement, et dans tous les cas, pris note des susceptibilités de toutes les provinces du Canada, donc il y aurait plutôt un risque d’incohérence entre l’immensité des engagements pris aux termes des accords de commerce et la limite — nous sommes en présence d’une limite qu’est la possibilité de ne limiter le droit de propriété que s’il s’agit de faire prévaloir l’intérêt social et non pas l’intérêt commercial. Je pense que dans une perspective historique, on pourrait dire que c’est encore un objet de chicane ou de difficultés entre les provinces et le gouvernement fédéral. Je crois plutôt qu’ici nous devons constater que nous sommes face à un nouveau défi. Voilà un concept qui interpelle directement la cohérence interne des engagements du Canada entre l’intérêt social et les accords de commerce.

Votre troisième question concernait la déclaration interprétative et son côté un peu polisson puisqu’elle peut être retirée ou introduite en tout temps. Je disais dans mes notes, et je pense que c’est un point d’honnêteté, que le droit international des droits de la personne est un chien de garde utile et nécessaire au bulletin de santé national des droits de la personne, mais qu’il ne se substituera jamais à la santé démocratique canadienne.

Je pense que s’il fallait envisager ce scénario évoqué par plusieurs du retrait d’une déclaration interprétative, qui consisterait précisément à mettre en contexte l’article 4 de la convention, nous n’aurions pas qu’un problème avec l’article 4. Les États ne jouent pas à saute-mouton avec les déclarations interprétatives. Ce n’est pas la pratique en droit international. C’est théoriquement possible, mais ce n’est pas la pratique en droit international.

D’autre part, même si la démocratie canadienne adoptait une attitude saute-mouton, un principe plus fondamental demeure. C’est la relation d’interdépendance entre la Convention américaine des droits de la personne et tous les autres instruments de droits humains.

Because of CIDA, the Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, the Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child, certain interpretations would even go so far as to say that, because of the Convention on Torture, with respect to access or non-access or deprivation of access for women to health services, because of the intensive and blinding developments in human rights instruments as a whole, Canada's reference to the technical possibility — which would already be quite cavalier but nevertheless possible — of withdrawing the interpretive declaration seems to me to be a minor scenario compared to a major undertaking, which is the whole of Canada's commitments under international human rights instruments, that that's the best protection afforded for women's right to equality, security and life. It is sometimes forgotten that women also have a right to life for themselves and to access to health services, including reproductive health services.

[English]

The Deputy Chairman: Before I give the floor to Senator Cochrane, there is one thing I should make clear. Professor Lamarche, your notes are not formally circulating before the committee. We understand they were put together to help the translators and you were good enough to bring them. Because we had them, those senators who wished to see them are invited to look at them. They are, as you note, only in French, and they are not part of the formal record of the committee. The formal record of the committee is what you said which, I note, followed very closely the text of your notes.

Senator Cochrane: You made reference several times about the April 2001 Quebec Summit. From your perspective, what progress has been made up to this time? Have we made any advances?

Ms Lamarche: With respect, are you referring to human rights advances?

Senator Cochrane: Yes.

Ms Lamarche: It is very interesting because never before has the issue of regional instruments of human rights gained visibility at the level of the Quebec Summit. At the Quebec Summit the states themselves made references to regional human rights instruments and their official declaration and plan of action. This was surprising because when you compare the official document to the alternative document that was produced by civil society, there are more references to human rights instruments in the official document adopted by the chiefs of state than there are in the ultimate document adopted by civil society.

That could be seen as a strange reality, but it is not that strange. It shows that civil society made contact with the regional human rights instruments in many cases for the first time. It was the first encounter between civil society and the existence of a

À cause de la CIDA, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du Pacte sur les droits civils et politiques, de la Convention sur les droits de l'enfant, certaines interprétations iraient même jusqu'à dire qu'à cause de la Convention sur la torture, en ce qui concerne l'accès ou le non-accès ou la privation d'accès des femmes à des services de santé, en raison de cette évolution aussi forte qu'éblouissante de l'ensemble des instruments de droits humains, l'évocation de la possibilité technique — ce qui serait déjà assez cavalier mais néanmoins possible — par le Canada de retirer la déclaration interprétative m'apparaît un scénario mineur comparativement à un engagement majeur qui est l'ensemble des engagements du Canada en vertu d'instruments internationaux de droits de la personne, que c'est la meilleure protection offerte au droit des femmes à l'égalité, à la sécurité et à la vie. On perd parfois de vue que les femmes aussi ont un droit à la vie pour elles-mêmes et à l'accès à des services de santé, y compris de santé reproductive.

[Traduction]

La vice-présidente: Avant de céder la parole au sénateur Cochrane, je tiens à apporter une précision. Vos notes, madame Lamarche, ne seront pas officiellement distribuées aux membres du comité. Vous les avez réunies pour faciliter la tâche aux interprètes, et nous vous en remercions. Parce que nous les avons en main, j'invite les sénateurs qui le souhaitent à les consulter. On constatera qu'elles sont rédigées uniquement en français. Par ailleurs, elles ne seront pas versées au compte rendu officiel du comité. On lira plutôt dans le compte rendu officiel ce que vous avez dit. Or, j'ai constaté que vos propos épousaient de très près le texte de vos notes.

Le sénateur Cochrane: Vous avez à quelques reprises fait allusion au Sommet de Québec d'avril 2001. À votre avis, quels progrès a-t-on accomplis jusqu'ici? Y a-t-il eu des percées?

Mme Lamarche: Pardonnez-moi, mais faites-vous référence à des percées dans le domaine des droits de la personne?

Le sénateur Cochrane: Oui.

Mme Lamarche: C'est très intéressant parce que jamais auparavant la question des instruments régionaux en matière de droits de la personne n'a été aussi visible qu'à l'occasion du Sommet de Québec. Les États y ont eux-mêmes fait référence aux instruments régionaux en matière de droits de la personne, de même qu'à leur déclaration officielle et à leur plan d'action. Il y avait de quoi s'étonner puisque, quand on compare le document officiel au document parallèle produit par la société civile, on se rend compte qu'il y a plus d'allusions aux instruments en matière de droits de la personne dans le document officiel adopté par les chefs d'État que dans le document final adopté par la société civile.

Cela peut paraître étrange, mais, au fond, ça ne l'est pas tant. Ce qu'il faut comprendre, c'est que la société civile, dans de nombreux cas, était confrontée aux instruments régionaux en matière de droits de la personne pour la première fois. C'était en

regional human rights instrument. I see it as good news. I see it as progress.

That progress is also seen by the need that was expressed — especially by the women's movement — around the issue of knowing more about the inter-American human rights system. I have been working with the Quebec women's movement for more than 20 years. That was the first time there was a direct request to receive training about the inter-American human rights system. This is real progress. I am not pretending they should think this or that. However, wanting to know more and how it fits with what we learned from the United Nations human rights instruments is real progress. I understand that some groups within the women's movement in Canada are interested in learning first — which is a wise approach — and forming an opinion afterward.

By design or by accident there has been tremendous progress in regard to the inter-American human rights system since the Quebec Summit. I am very tempted to thank the chiefs of state for referring to the OAS in their official declaration.

Senator Cochrane: Did you say that the right to property is not an obstacle? I think you were talking about article 21 when you referred to that. Would you explain a bit? I am left with the understanding that there are so many inconsistencies with regard to property rights among Aboriginal women. Would you like to elaborate on that point?

Ms Lamarche: Indeed, there are no inconsistencies between Canadian law, fundamental rights in Canada, and the inter-American protection of the right to property. The issue of Aboriginal women is one of the first issues that the inter-American court tackled as far as the right to property is concerned. In their August 2001 decision, the inter-American court paid a lot of attention to what deprivation of land in Nicaragua meant for Aboriginal women. Aboriginal women got direct attention from the court.

There are, of course, a variety of reasons, however, the driving section of the convention behind the inter-American court decision is the right to property. It may be more rich and positive and, I should say, more unpredictable than what we would have thought of the right to property 20 years ago in the context of the debate around the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

There may be something else with respect to the right to property than what our neighbour, the United States, thinks is the right to property. In fact, the wording of article 21 of the convention gives to a human being, not corporations, the right to property. According to the current state of the law and the case law of the inter-American court, I see no discrepancy between Aboriginal women's rights and article 21 of the convention. People may be afraid of First Nations; there may be difficulties inside communities. Yet, as a matter of fact, in law and caseload,

quelque sorte le premier contact entre la société civile et un instrument régional en matière de droits de la personne. À mes yeux, il s'agit d'une bonne nouvelle, d'un progrès.

Le besoin exprimé — en particulier par le mouvement des femmes — de creuser davantage la question du système interaméricain des droits de la personne témoigne aussi des progrès. Je travaille avec le mouvement des femmes au Québec depuis plus de 20 ans. C'était la première fois qu'on demandait directement d'obtenir de la formation sur le système interaméricain des droits de la personne. C'est là un progrès véritable. Je ne dis pas qu'on devrait penser ceci ou cela. Cependant, le fait de vouloir en savoir davantage à ce sujet et d'effectuer des comparaisons avec ce qu'on a découvert au sujet des instruments en matière de droits de la personne des Nations Unies représente un véritable progrès. Ce que je comprends, c'est que certains groupes au sein du mouvement canadien des femmes préfèrent apprendre d'abord — ce qui est la sagesse même — pour se former une opinion ensuite.

Que ce soit de propos délibéré ou par accident, on a réalisé un progrès remarquable en ce qui concerne le système interaméricain des droits de la personne depuis le Sommet de Québec. Je suis très tentée de remercier les chefs d'État d'avoir fait référence à l'OEA dans leur déclaration officielle.

Le sénateur Cochrane: Avez-vous dit que le droit à la propriété privée ne constituait pas un obstacle? À ce propos, je croyais que vous faisiez référence à l'article 21. Pourriez-vous nous donner certaines explications? Je crois comprendre qu'il y a de nombreuses incohérences liées aux droits de propriété entre femmes autochtones. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

Mme Lamarche: En réalité, il n'y a pas d'incohérences entre le droit canadien, les droits fondamentaux au Canada et la protection interaméricaine du droit à la propriété privée. En ce qui concerne le droit à la propriété privée, la question des femmes autochtones est l'un des premiers enjeux auxquels la Cour interaméricaine s'est attaquée. Dans sa décision d'août 2001, la Cour interaméricaine s'est longuement attardée à ce que la dépossession des terres au Nicaragua signifiait pour les femmes autochtones. Ces dernières ont eu droit à l'attention directe de la cour.

Les motifs sont naturellement nombreux. Cependant, l'article clé de la Convention qui sous-tend la décision de la Cour interaméricaine a trait au droit à la propriété privée. La question du droit à la propriété privée est plus riche, plus positive et, je dois dire, plus imprévisible que ce qu'on aurait pu penser dans le cadre du débat sur la Charte canadienne des droits et libertés il y a 20 ans.

Le droit à la propriété privée est peut-être plus complexe que la conception qu'en ont nos voisins, c'est-à-dire les États-Unis. En fait, selon le libellé de l'article 21 de la Convention, ce sont les êtres humains, et non les sociétés qui bénéficient du droit à la propriété privée. Compte tenu de l'état actuel du droit et de la jurisprudence de la Cour interaméricaine, je ne vois pas de contradiction entre les droits des femmes autochtones et l'article 21 de la Convention. On a peut-être peur des Premières nations. Il y a peut-être des difficultés au sein même des

we are not put in a position to see any problem between Aboriginal women's rights in general and article 21 of the convention.

Senator Cochrane: What would you say? Would Aboriginal women say the same thing in Canada?

Ms Lamarche: I would never, with due respect, answer such a question. I am not an Aboriginal woman myself.

Senator Cochrane: I am aware of that. However, being a professor and I am sure you have been involved with so many various groups, I was wondering if you knew what their voice was?

Ms Lamarche: One thing I can say is the *Tingni* decision from the Inter-American Court has circulated through not only First Nations communities but also Aboriginal women's groups in Canada since the decision was handed down in August 2001. It is obvious that Aboriginal communities in Canada have an interest in this decision.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: The articles you have written are impressive. I would like to ask you a naïve question, with your permission. You have written a lot of articles on human rights and the social condition. Where does your expertise in the field come from?

Ms Lamarche: I belong to a group of human rights workers who have chosen to work first of all for the promotion of economic and social rights rather than civil and political rights. It's not an intellectual mistake; it's not that I'm trying to establish a hierarchy of law, but I have been concerned with poverty law for the past 20 years.

I have acquired the conviction that the social condition is an absolutely essential ground for discrimination in making the human rights complaints mechanisms useful to the poorest people and that this is dramatically absent from the federal legal landscape in Canada.

Senator Ferretti Barth: You have worked with women's groups. Do you believe the inter-American human rights system can help to protect women's rights in Canada and South America?

Ms Lamarche: I don't believe there is a women's group in Canada right now that has not received an urgent call from its Latin American sisters for Canada to actively join the inter-American system. By actively join, I mean that it should be present in the institutions of the Commission and Court.

The Latin American feminist movement is extremely active, extremely well structured and demanding. We have much to learn from its ability to mobilize. And where it is demanding, it's in

collectivités. Pourtant, à la lumière du droit et de la jurisprudence, on ne peut, dans les faits, conclure à l'existence d'un quelconque problème entre les droits des femmes autochtones en général et l'article 21 de la Convention.

Le sénateur Cochrane: À votre avis, les femmes autochtones du Canada tiendraient-elles le même discours?

Mme Lamarche: Avec tout le respect que je vous dois, je n'oserais jamais répondre à une telle question. Je ne suis pas moi-même autochtone.

Le sénateur Cochrane: J'en suis consciente. Cependant, à titre de professeur qui, j'en suis certaine, a eu l'occasion d'interagir avec de nombreux groupes différents, je me demandais si vous aviez une idée de leur opinion?

Mme Lamarche: Ce que je peux dire, c'est que la décision *Tingni* de la Cour interaméricaine, depuis qu'elle a été rendue en août 2001, a circulé non seulement auprès des collectivités des Premières nations, mais aussi auprès des groupes de femmes autochtones du Canada. Il est certain que la décision intéresse les communautés autochtones du Canada.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Les articles que vous avez écrits sont impressionnants. J'aimerais vous poser une question naïve, si vous permettez. Vous avez écrit beaucoup d'articles sur les droits de la personne et la condition sociale. D'où vient votre expertise dans ce domaine?

Mme Lamarche: J'appartiens au groupe des militants et militantes des droits de la personne qui ont choisi de travailler d'abord en vue de la promotion des droits économiques et sociaux, plutôt que des droits civils et politiques. Ce n'est pas une erreur intellectuelle, ce n'est pas que je tente d'établir une hiérarchie de droit, mais depuis 20 ans je suis préoccupée par le droit de la pauvreté.

J'ai acquis la conviction que la condition sociale est un motif de discrimination absolument essentiel pour rendre utiles les mécanismes de plaintes en matière de droits de la personne auprès des personnes les plus pauvres, et que c'est dramatiquement absent du paysage juridique fédéral au Canada.

Le sénateur Ferretti Barth: Vous avez beaucoup travaillé avec des groupes de femmes. Croyez-vous que le système interaméricain des droits de l'homme peut aider à protéger les droits des femmes, tant au Canada qu'en Amérique du Sud?

Mme Lamarche: Je ne crois pas qu'il existe un groupe de femmes au Canada, actuellement, qui ne reçoit pas un appel pressant de ses sœurs d'Amérique latine afin que le Canada se joigne activement au système interaméricain. J'entends par se joindre activement qu'il soit présent dans les institutions de la commission et de la cour.

Le mouvement féministe d'Amérique latine est extrêmement actif, extrêmement bien structuré et il est demandeur. Nous avons à apprendre de sa capacité de se mobiliser. Et là où il est

order to benefit, right across Latin America, from an extension of the quality of the standard of Canadian constitutional legal equality.

Simply put, the Latin American feminist movement wants us to put the stamp of the experience and wealth of the constitutional standard of equality of Canada on the institutions of the Inter-American Commission and Court. I believe that the Latin American feminist movement is clear and transparent on that point. We hear it in Mexico, we hear it in Brazil and we hear it in Peru; it's demanding.

Senator Ferretti Barth: I believe these women's groups very much want the Inter-American Convention to be amended. It's fundamentally important for them that Canada join the Inter-American Convention.

Ms Lamarche: I believe you are right.

Senator Joyal: I would like to draw your attention to the fact that, in the last session, the Senate passed a bill introduced by Senator Cohen which moreover had been debated in the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. The purpose of that bill was precisely to amend the Canadian Human Rights Act to add social condition to the prohibited grounds contained in the Act.

The bill was unanimously passed by the Senate, and, when it was sent to the House of Commons, the viewpoint you stated was expressed again by the government as an argument that there should be a general approach to the amendments that should be made to the Human Rights Act as a result of Judge La Forêt's report and that the government should proceed in a comprehensive rather than piecemeal manner.

I am convinced that this is still an important concern of this committee, and, in our first report, we moreover referred to it in so many words. I take the liberty of making this advertisement, but in fact it will probably interest you.

Ms Lamarche: It does you credit.

Senator Joyal: We always view the question of Canada's joining the Convention from the Canadian standpoint. Shouldn't the American states tell Canada that, as it has assumed leadership for the signing of an inter-American free trade treaty, it should therefore start by showing its interest in inter-American society by signing the Convention?

We always engage in the reverse process. If Canada actually has a role to play, that role can be held up against it by the American states, which would clearly say they are interested in discussing a comprehensive future plan for society for the Americas provided Canada signs the Convention which forms the common societal basis. Have we taken the reverse step?

Ms Lamarche: I believe you also have to consider that certain Latin American states may feel accommodated by Canada's lack of haste in ratifying the Convention and that that makes them extremely discreet suitors.

demandeur, c'est afin de bénéficier, à l'échelle de l'Amérique latine, d'une extension de la qualité du standard d'égalité en droit constitutionnel canadien.

Dit simplement, le mouvement féministe d'Amérique latine souhaite que nous imprégnons l'expérience et la richesse du standard constitutionnel d'égalité au Canada au sein des institutions que sont la Commission et la Cour interaméricaine. Je crois que là-dessus ce mouvement féministe d'Amérique latine est clair et transparent. On l'entend du Mexique, on l'entend du Brésil et on l'entend du Pérou; il est demandeur.

Le sénateur Ferretti Barth: Je pense que ces groupes de femmes tiennent beaucoup à ce que soit modifiée la Convention interaméricaine. C'est primordial pour eux que le Canada se joigne à la Convention interaméricaine.

Mme Lamarche: Je crois que vous avez raison.

Le sénateur Joyal: Je voudrais attirer votre attention sur le fait que le Sénat, lors de la session précédente, avait adopté un projet de loi présenté par le sénateur Cohen, et qui avait d'ailleurs été débattu au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ce projet de loi visait précisément à amender la loi canadienne des droits de la personne pour ajouter la condition sociale aux motifs réprochés par le projet de loi.

Le projet de loi a été unanimement adopté au Sénat et, lorsqu'il a été transmis à la Chambre des communes, le point de vue que vous avez exprimé a été exprimé de nouveau par le gouvernement, sous l'argument qu'il devait y avoir une approche générale des modifications à faire à la Loi sur les droits de la personne suite au rapport du juge La Forêt, et que l'on voulait procéder d'une façon globale plutôt que par morceaux.

Je suis convaincu que cet élément reste un élément important de préoccupation de ce comité et, dans notre premier rapport, on y a d'ailleurs fait référence textuellement. Je me permet de faire cette annonce commerciale, mais en fait cela vous intéressera probablement.

Mme Lamarche: C'est tout à votre honneur.

Le sénateur Joyal: On voit toujours la question de l'adhésion du Canada à la convention du point de vue canadien. N'y aurait-il pas lieu, pour les États américains, de dire au Canada que comme il assume le leadership pour la signature d'un traité de libre-échange interaméricain, qu'il commence donc par démontrer son intérêt à la société interaméricaine en signant la convention?

On fait toujours le processus inverse. Si le Canada a en pratique un rôle à jouer, il peut se faire opposer ce rôle par des États américains qui lui diraient clairement qu'ils sont intéressés à discuter avec le Canada d'un projet de société global et futur pour les Amériques, en autant que le Canada adhère à convention qui est la base sociétale commune. A-t-on pensé faire la démarche inverse?

Mme Lamarche: Je crois qu'il faut aussi considérer que certains États d'Amérique latine peuvent se sentir accommodés par le peu d'empressement du Canada à ratifier la convention et que cela fait d'eux des demandeurs extrêmement discrets.

Some Latin American states may prefer that democratic debates take place in the General Assembly of the OAS rather than in these specialized human rights institutions.

In that sense, some of them could be described as passive supporters of the promotion of human rights. I believe Canada has a separate responsibility to assume and that the call will not necessarily, and definitely not unanimously, come from Latin America.

[English]

Senator Cochrane: I was hoping you might be able to comment on discrimination on the grounds of social condition. Perhaps you could offer your views on the rights of socially and economically disadvantaged Canadians? What measures, if any, are in place to protect these types of rights?

Ms Lamarche: I will try to be brief and I hope that you will excuse me if my answer gets to be a bit technical.

I made a reference in my presentation to the San Salvador protocol. This is another human rights treaty inside the inter-American system. It is a protocol, so it must be preceded by the ratification of the convention. San Salvador is a treaty specifically dedicated to the protection and the promotion of economic and social rights. By not ratifying the convention per se, Canada excludes the possibility of engaging itself at the international level for the protection and the promotion of those economic and social rights enunciated in the San Salvador protocol, which is kind of a strange position.

One article in the convention — article 26 — promotes economic and social rights. It is like an introductory note to this other treaty, which is the San Salvador protocol, which came into force in the year 2000. This is not an eventual kind of protection.

Canada is avoiding two things by not ratifying the convention — the convention and the debate around the eventual ratification of the San Salvador Protocol, which is the treaty dedicated to the protection and promotion of economic and social rights.

The Deputy Chairman: Thank you. We have at least one witness on our future list that will be addressing the San Salvador Protocol directly.

[Translation]

Thank you for your testimony, Professor Lamarche. It was extremely useful for us.

It is now our pleasure to welcome representatives from the Canadian Foundation for the Americas, commonly called FOCAL.

FOCAL is an independent non-government organization devoted to the furtherance and reinforcement of Canada's relations with the countries of Latin America and the

Certains États d'Amérique latine préfèrent peut-être que des débats de démocratie aient lieu au sein de l'Assemblée générale de l'OÉA plutôt qu'au sein de ces institutions spécialisées en matière de droits de la personne.

En ce sens, on pourrait décrire certains d'entre eux comme des demandeurs passifs de promotion des droits de la personne. Je pense que le Canada a une responsabilité autonome à assumer et que l'appel ne viendra pas nécessairement, et certainement pas unanimement, de l'Amérique latine.

[Traduction]

Le sénateur Cochrane: J'espérais que vous alliez pouvoir faire des commentaires au sujet de la discrimination pour des motifs liés à la condition sociale. Peut-être pourriez-vous nous faire part de vos vues sur les droits des Canadiens défavorisés sur le plan social et économique? Le cas échéant, quelles mesures devrait-on prendre pour protéger ces types de droits?

Mme Lamarche: Je vais tenter d'être brève. Pardonnez-moi si ma réponse vous semble un peu technique.

Dans mon exposé, j'ai fait référence au Protocole de San Salvador. Il s'agit d'un autre traité sur les droits de la personne faisant partie du système interaméricain. Comme il s'agit d'un protocole, la Convention doit être ratifiée au préalable. Le protocole de San Salvador est un traité voué expressément à la protection et à la promotion des droits économiques et sociaux. En ne ratifiant pas la Convention elle-même, le Canada se prive du droit de participer, au niveau national, à la protection et à la promotion des droits économiques et sociaux énoncés dans le Protocole de San Salvador, position qui semble un peu étrange.

Un article de la Convention — l'article 26 — fait la promotion des droits économiques et sociaux. Il s'agit en quelque sorte d'une introduction à un autre traité, à savoir le Protocole de San Salvador, entré en vigueur en 2000. Il ne s'agit pas d'une forme de protection éventuelle.

En ne ratifiant pas la Convention, le Canada évite deux questions — la Convention et le débat entourant la ratification éventuelle du Protocole de San Salvador, traité voué à la protection et à la promotion des droits économiques et sociaux.

La vice-présidente: Je vous remercie. Sur la liste de nos clients à venir figure le nom d'au moins une personne qui s'intéressera directement au Protocole de San Salvador.

[Français]

Je vous remercie de votre témoignage, professeure Lamarche. Il a nous été extrêmement utile.

Nous avons donc maintenant le plaisir d'accueillir des représentants de la Fondation canadienne pour les Amériques, communément appelée FOCAL.

FOCAL est une organisation non gouvernementale et indépendante qui se consacre à l'approfondissement et au renforcement des relations qu'entretient le Canada avec les pays

Caribbean. Its mission is to promote better understanding of hemispheric issues and to assist in building a more solid community of the Americas.

[*English*]

We have with us today Mr. John Graham, Chairperson of the Board of Directors of FOCAL. Mr. Graham was the first head of the unit for the promotion of democracy at the Organization of American States, OAS, and has led a number of OAS election observer and mediation missions. He has worked in Guatemala, the Dominican Republic, Guyana, Haiti, Paraguay, Cuba and Bosnia-Herzegovina. Mr. Graham has occupied a number of diplomatic postings, including High Commissioner to Guyana and Ambassador to Venezuela and the Dominican Republic. He has also served as Director General for the Caribbean and Central America at the Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT.

With him is Ms Sharon O'Regan, Deputy Director of FOCAL, on sabbatical from DFAIT. Ms O'Regan has served in embassies in Guatemala, El Salvador, Peru and Bolivia. She has had extensive involvement with Latin America throughout her almost 20 years at foreign affairs and prior to that in the private sector.

I welcome both of you to the committee. Please proceed.

Mr. John W. Graham, Chairman of the Board of Directors, Canadian Foundation for the Americas, FOCAL: Honourable senators, I thank you for the opportunity to appear before your committee to discuss the Inter-American Convention on Human Rights. As someone who has spent a large part of several careers on Latin America and the Caribbean, I am delighted to learn of your enterprise in this area. The Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, the NGO represented by Ms O'Regan and myself, is equally delighted.

FOCAL is an independent organization dedicated to deepening and strengthening Canada's relations with countries in Latin America and the Caribbean through policy discussion, analysis and the publication of research papers. FOCAL's mission is to develop a greater understanding of important hemispheric issues and to build a stronger community of the Americas.

As I understand it, you are looking for clear, well-informed guidance on whether Canada should adhere to the Inter-American Convention on Human Rights, and, in the event that the answer is "we should," you would welcome a lamp bright enough to penetrate the deep, federal-provincial fog on the reservations issue.

d'Amérique latine et des Caraïbes. Elle s'est donnée pour mission de susciter une meilleure compréhension des questions hémisphériques et d'aider à construire une communauté des Amériques plus solide.

[*Traduction*]

Nous accueillons aujourd'hui, M. John Graham, président du conseil d'administration de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL). M. Graham a été le premier chef de l'Unité de la promotion de la démocratie à l'Organisation des États américains (OEA) et, à ce titre, a dirigé plusieurs missions de médiation et d'observateurs des élections de l'OEA. Il a travaillé au Guatemala, en République dominicaine, en Guyane, à Haïti, au Paraguay, à Cuba et en Bosnie-Herzégovine. Il a occupé un certain nombre de postes diplomatiques, notamment à titre de haut-commissaire en Guyane et d'ambassadeur au Venezuela et en République dominicaine. Il a également agi comme directeur général pour les Caraïbes et l'Amérique centrale au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

À ses côtés se trouve Mme Sharon O'Regan, directrice adjointe de FOCAL, en congé sabbatique du MAECI. Mme O'Regan a travaillé aux ambassades du Guatemala, de l'El Salvador, du Pérou et de la Bolivie. Elle a acquis, grâce à près de 20 années d'expérience au sein du ministère des Affaires étrangères et, auparavant, du secteur privé, une connaissance approfondie de l'Amérique latine.

Bienvenue à tous les deux. La parole est à vous.

M. John W. Graham, président du conseil d'administration, Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL): Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant le comité pour parler de la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme. Ayant passé une grande partie de ma vie en Amérique latine et dans les Antilles, à divers titres, je me réjouis de votre initiative dans ce domaine. La Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), l'organisme que Mme O'Regan et moi-même représentons, est tout aussi ravie.

FOCAL est un organisme indépendant voué à l'approfondissement et au renforcement des relations qu'entretient le Canada avec les pays d'Amérique latine et des Antilles au moyen de discussions stratégiques, d'analyses et de la publication de documents de recherche. FOCAL a pour mission de favoriser une meilleure compréhension des enjeux hémisphériques importants et de créer une communauté plus forte des Amériques.

Si je comprends bien, vous êtes à la recherche d'indications précises et éclairées sur l'opportunité pour le Canada d'adhérer à la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme. Le cas échéant, vous aimeriez qu'on vous fournisse un éclairage suffisamment puissant pour pénétrer le profond brouillard fédéral-provincial qui entoure la question des réserves.

That brings me to my disclaimer. As I explained to the clerk of the committee, Ms O'Regan and I are not lawyers. FOCAL has no special expertise on the intricacies of this dilemma. We would like to paint in some of the landscape in the region to highlight the importance of effective human rights instruments.

Twenty years ago, more than 80 per cent of Latin America was controlled by authoritarian governments, mostly on the right, some on the left, and some semi-authoritarian, like Mexico, in the middle. It is easier to list the exceptions — Costa Rica, Venezuela and the Dominican Republic. The record of the English-speaking Caribbean was quite different; exceptions were authoritarian government in Grenada and less blatantly and a little less authoritarian in Guyana.

These were, in many respects, the dark ages for human rights in Latin America. The OAS was in the hands of the generals and its most powerful member — and the OAS is the most asymmetric organization that Canada belongs to — the United States considered generals the safer bet against communism. Now, with the long-standing exception of Cuba, in widely varying degrees, all of the Latin American and Caribbean countries have constitutional, democratic governance.

This is a significant, measurable change with important benefits for human rights — were especially notable at the beginning of the process. The re-emergence of democracy and increased benefits for human rights springs from a number of factors, primarily, domestic leadership in the countries concerned, a new and more positive attitude on democracy by the United States, and increasingly, the role of the OAS as the regional watchdog for maintaining democracy.

The invocation of the Democratic Charter three weeks ago against a coup d'état in Venezuela was a case in point mentioned by the previous witness. The Democratic Charter had its origins in a policy adopted at the Quebec City Summit of the Americas, in which Canada took a leading role. We have with us a copy of the Democratic Charter if you would like to have it for the committee.

However, the news is not all good. Democracy is a recent phenomenon for the majority of Latin Americans. It came with great expectations, including the equation that economic progress and personal security will march in step with democratic progress and that the three together will create a better quality of life.

So far, the equation has not worked out entirely as planned. Overall, the economic floor has risen over this 20-year period. In the last decade, poverty actually diminished in most Latin American households, but not by much. The gap in the distribution of wealth has risen dramatically. The Inter-American Development Bank has underscored the magnitude of

Je me permets ici de faire une mise au point. Comme je l'ai indiqué au greffier du comité, Mme O'Regan et moi ne sommes pas avocats. FOCAL n'a pas d'expertise particulière touchant les arcanes de ce dilemme. Ce que nous voulons, c'est dresser le portrait de la région pour faire ressortir l'importance que revêtent des instruments efficaces en matière de droits de la personne.

Il y a vingt ans, plus de 80 p. 100 de l'Amérique latine étaient dirigés par des gouvernements autoritaires, la plupart à droite, certains à gauche. Il y avait aussi certains gouvernements semi-autoritaires, comme celui du Mexique, qui se trouvaient au milieu. Il est facile de dresser la liste des exceptions — le Costa Rica, le Venezuela et la République dominicaine. Dans les pays des Antilles d'expression anglaise, la situation était toute différente. À titre d'exceptions, on note le gouvernement autoritaire de la Grenade et le gouvernement un peu moins autoritaire de la Guyane, dont le cas est un peu plus nuancé.

À maints égards, les pays d'Amérique latine vivaient dans l'ère des ténèbres en ce qui concerne les droits de la personne. L'OEA était aux mains des généraux, et le membre le plus puissant de l'organisation — et l'OEA est l'organisme le plus asymétrique auquel le Canada appartient — c'est-à-dire les États-Unis, considérait les généraux comme un rempart plus sûr contre le communisme. De nos jours, hormis Cuba, qui fait depuis longtemps figure de cas d'exception, tous les pays d'Amérique latine et des Antilles sont, à des degrés très divers, dotés d'un gouvernement constitutionnel et démocratique.

Il s'agit d'un changement mesurable marqué ayant des avantages importants pour les droits de la personne — ils ont été particulièrement notables au début du processus. La réapparition de la démocratie et ses avantages accrus pour les droits de la personne s'expliquent par un certain nombre de facteurs, d'abord le leadership intérieur des pays concernés, une attitude nouvelle et plus positive des États-Unis vis-à-vis de la démocratie et, de plus en plus, le rôle que joue l'OEA à titre de chien de garde régional veillant au respect de la démocratie.

Le témoin qui nous a précédés a soulevé l'exemple de la Charte démocratique qu'on a invoquée il y a trois semaines à l'occasion d'un coup d'État au Venezuela. La Charte démocratique trouve son origine dans une politique adoptée au Sommet des Amériques de Québec, où le Canada a joué un rôle de premier plan. Nous avons apporté une copie de la Charte démocratique à l'intention des membres du comité.

Cependant, il n'y a pas que des bonnes nouvelles. Pour la majorité des Latino-Américains, la démocratie est un phénomène récent. Elle entraîne dans son sillage des attentes considérables, notamment que l'avènement de la démocratie s'accompagne forcément du progrès économique et de la sécurité personnelle, trois éléments qui contribueront à l'amélioration de la qualité de vie.

Jusqu'ici, l'équation ne s'est pas faite comme prévu. Dans l'ensemble, la situation économique s'est redressée au cours des 20 dernières années. Au cours de la dernière décennie, la pauvreté a effectivement régressé dans la plupart des foyers latino-américains, mais pas de beaucoup. L'écart entre les riches et les pauvres s'est pour sa part élargi de façon spectaculaire. La

this situation by pointing out that the equity gap in Latin America is the worst in any continent. It is propelled by corruption and the failure of both political will and application to establish effective taxation structures. Those are the principal factors.

This situation has generated frustration, disenchantment with the democratic process and a decline in the quality of life for vast numbers in the region. There is a new crisis, and it is urban chaos, urban pollution, urban corruption, urban crime, and urban disillusionment.

The escalation of these crises has dangerous implications for the democratic process and for human rights. Rising crime, including the spread of organized crime, and the development in many cities of subcultures of violence, present complex and often overpowering challenges to government. The figures for crime-related violence are climbing. A Pan-American health organization paper made the point that “crime and violence have increased to such an extent in Latin America and the Caribbean that the number of violence-related deaths has begun to affect the general mortality rate.”

In many cases, it is clear that the more citizens are insecure, the more they seek aggressive police behaviour and the more tolerant they are of harsh, abusive methods by security agencies. In a paper issued two years ago, Human Rights Watch concluded that “the inability of police and courts across the continent to control common crime by legal means led to serious set-backs in human rights. In some areas, September 11 has wrapped another layer of insulation around police abuses.

Wholly inadequate energies, priorities and resources are being devoted to professionalizing police and courts in many countries. Banging the drum for human rights is not as popular as it was.

All of which circles us back to the importance of maintaining, strengthening and enhancing the credibility and effectiveness of international instruments designed to promote respect for human rights and adherence to its norms.

Again, we are not experts on this area at FOCAL. However, my understanding is that the convention is under-funded, does not contain a system that ensures compliance, lacks consistent support from its signatories, and stands in need of reform. Canada and the United States are at times being used as scapegoats by the actual signatories for the weaknesses of the convention. As well, there is no discernable evidence that those who have signed have, on the average, better human rights records than those who have not signed.

Banque interaméricaine de développement a fait ressortir l'ampleur du phénomène en montrant que l'Amérique du Sud est le continent où les disparités entre riches et pauvres sont les plus prononcées. Le phénomène s'explique par la corruption et par l'absence de volonté politique, sans compter qu'on n'applique pas de structures d'imposition efficaces. Ce sont les principaux facteurs.

La situation a engendré de la frustration et un certain désenchantement vis-à-vis du processus démocratique, sans parler d'un déclin de la qualité de vie d'un grand nombre d'habitants de la région. Une nouvelle crise se profile, celle du chaos, de la pollution, de la corruption, de la criminalité et du désenchantement urbains.

L'aggravation de ces crises a de dangereuses conséquences sur le processus démographique et les droits de la personne. La montée de la criminalité, y compris la généralisation du crime organisé, et l'avènement, dans de nombreuses villes, de sous-cultures tournées vers la violence présentent aux gouvernements des défis complexes et souvent sans issue. Les données sur la violence liée à la criminalité augmentent. Dans un rapport, un organisme panaméricain du secteur de la santé souligne que la criminalité et la violence ont augmenté dans les pays d'Amérique latine et des Antilles au point où le nombre de décès violents commence à avoir une incidence sur le taux de mortalité général.

Dans de nombreux cas, le phénomène suivant ressort clairement: moins les citoyens se sentent en sécurité, et plus ils adoptent des comportements policiers agressifs et mieux ils tolèrent les méthodes grossières et abusives des agences de sécurité. Dans un document publié il y a deux ans, Human Rights Watch en vient à la conclusion que l'incapacité des services de police et des tribunaux du continent de juguler le crime de droit commun par des moyens légitimes a porté un coup dur aux droits de la personne. Dans certaines régions, les événements du 11 septembre ont conféré aux abus policiers un nouveau vernis de légitimité.

Dans de nombreux pays, on consacre à la professionnalisation des services de police et des tribunaux des priorités, des ressources et une énergie tout à fait insuffisantes. Les droits de la personne ne jouissent plus de leur popularité d'antan.

C'est ce qui nous ramène à l'importance que revêtent le maintien, le renforcement et l'amélioration de la crédibilité et de l'efficacité des instruments internationaux conçus pour faire la promotion du respect des droits de la personne et de l'adhésion à leurs normes.

Une fois de plus, le FOCAL n'est pas un organisme spécialisé dans ce domaine. Ce que je comprends, cependant, c'est que la Convention est sous-financée, ne comporte pas un système assurant la conformité, ne bénéficie pas d'un soutien uniforme de la part de ses signataires et doit être réformée. Par moments, les signataires utilisent le Canada et les États-Unis comme des boucs émissaires pour justifier les faiblesses de la Convention. De même, aucune donnée discernable ne montre hors de tout doute que les signataires ont, en moyenne, un dossier plus enviable que les autres dans le domaine du respect des droits de la personne.

Our credibility in the general area of American human rights and our ability to reform imperfect mechanisms are unquestionably impaired by our non-signatory status. I believe we are overdue for a more positive approach to this issue. However, I also believe that the formulation of a strategy to sign the convention is not as straightforward as some advocates suggest. Without the exercise of senior political will, the issue is likely to continue to drift at official levels.

I share the perplexity of Mr. Warren Allmand, who testified to you last month, on why the Department of Canadian Heritage has the lead in federal meetings in this area. Perhaps I do not understand the logic of this arrangement. However, it seems to me that the leadership should flow from, and accountability should flow directly to, the Minister of Foreign Affairs in consultation with other colleagues.

Canada has been one of the architects of a legal and declaratory system — including the Democratic Charter — that has been remarkably successful, and has no parallel in the United Nations or in other systems outside Western Europe. Parallels are simplistic, but commitment and energy at that level has been absent from the Canadian approach to hemispheric human rights mechanisms.

The Deputy Chairman: There are many fascinating elements to what you have said, Mr. Graham. However, let me ask you to go into more detail on your suggestions that the formulation of a strategy to sign the convention is not as straightforward as some advocates suggest. What were you getting at there?

Mr. Graham: I am talking about the dilemma that you around this table are confronting with the testimonies from different witnesses. The government side — justice, heritage and foreign affairs — is saying that there are immense and intricate difficulties to be overcome, particularly in relation to the provinces, while other witnesses are saying these difficulties are being exaggerated.

I appeal to the caveat I gave you at the outset, that I do not have great expertise in this field. However, it seems to me that even if the legal problems are not as great, or as complex, as government representatives have suggested, there is nevertheless a real problem in bringing the provinces onside. That is one of the reasons why bringing this forward to a solution is not going to be easy. It is also one of the reasons why I say toward the end of my statement that it ultimately must resolve itself into a question of the application of political will at a senior level.

Senator Jaffer: Perhaps I do not know enough about this subject. I was surprised to hear that Heritage Canada was leading the discussions rather than DFAIT. Can you say more about that? I know you touched on it.

En ce qui a trait à la question générale des droits de la personne dans les Amériques, le fait que nous n'ayons pas signé la Convention nuit indiscutablement à notre crédibilité et à notre capacité de contribuer à la réforme de mécanismes imparfaits. Je pense que l'adoption d'une approche plus positive à cet égard se fait depuis trop longtemps attendre. Cependant, je suis également d'avis que l'établissement d'une stratégie pour la signature de la Convention n'est pas aussi simple que certains partisans d'une telle mesure le laissent entendre. Sans une volonté politique exprimée au plus haut niveau, la question continuera probablement de dériver au niveau des fonctionnaires.

Je partage la perplexité de M. Warren Allmand, qui, à l'occasion de sa comparution devant vous le mois dernier, s'est demandé pourquoi on avait confié au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité de diriger les réunions fédérales sur la question. Je ne vois pas la logique d'une telle démarche. Cependant, il me semble que c'est le ministre des Affaires étrangères qui, en consultation avec d'autres collègues, devrait assumer le leadership et rendre directement des comptes.

Le Canada a été l'un des architectes d'un système juridique et déclaratif — y compris la Charte démocratique — qui a connu un succès remarquable. Ce système est sans pareil, ni au sein des Nations Unies ni dans d'autres systèmes, exception faite de l'Europe de l'Ouest. Les comparaisons sont simplistes, mais l'approche canadienne des mécanismes hémisphériques liés aux droits de la personne n'a pas bénéficié d'une énergie ni d'un engagement d'un tel niveau.

La vice-présidente: Il y a dans vos propos de nombreux éléments fascinants, monsieur Graham. Permettez-moi cependant de vous demander d'expliquer plus en détail pourquoi vous avez laissé entendre que l'établissement d'une stratégie en vue de la signature de la Convention n'est pas aussi simple que certains de ses partisans le laissent croire. Que voulez-vous dire par là?

M. Graham: Je fais référence au dilemme dont s'accompagne le fait que les membres du comité réunis autour de la table sont confrontés aux témoignages de témoins divers. Les témoins du gouvernement — qu'ils proviennent du ministère de la Justice, de Patrimoine canadien ou des Affaires étrangères — affirment qu'il y a des difficultés immenses et complexes à surmonter, en particulier par rapport aux provinces, tandis que d'autres clament qu'on exagère ces difficultés.

Comme je l'ai indiqué dès le départ, je ne possède pas une grande expertise dans ce domaine. Cependant, j'ai l'impression que la participation des provinces pose un véritable problème, même si les difficultés juridiques ne sont ni aussi grandes ni aussi complexes que ce que les représentants du gouvernement l'ont laissé entendre. C'est l'une des raisons qui font qu'on aura du mal à proposer une solution. Voilà pourquoi, à la fin de mon exposé, j'ai indiqué qu'on ne pourra régler cette question que s'il existe une volonté politique suffisante au plus haut niveau.

Le sénateur Jaffer: Peut-être ma maîtrise du sujet est-elle insuffisante, mais j'ai été surprise d'apprendre que c'était Patrimoine canadien et non le MAECI qui dirigeait les discussions à ce propos. Pourriez-vous en dire plus à ce sujet? Je sais que vous avez abordé la question.

Mr. Graham: I cannot elaborate very much because I am picking up on one of your previous witnesses, Mr. Warren Allmand, who made that point. There is an interdepartmental committee on human rights. The chair of that committee is an Assistant Deputy Minister in Canadian Heritage, which strikes me as odd. That means the normal accountability for moving ahead with an issue such as this is somehow diffused. It should be under the guidance and direction, it seems to me, of the Minister of Foreign Affairs, working in consultation with the appropriate colleagues.

Senator Joyal: I am happy to have the opportunity to hear from you because you could be helpful for the objective that we are pursuing.

If there is not enough political will, the will must come from somewhere. Since you are an NGO, you could be helpful in developing the network of other Canadian and inter-American groups that could make representations to the government. When I say "to the government," I am thinking about how you both have been involved directly in government. I have read the biographical notes of Ms O'Regan and yourself and your distinguished careers in foreign affairs. You certainly know how it works, how governments are responsive to pressure.

How can we build the pressure from the private sector so that people in your position can relay those pressures in conjunction with the study that we are undertaking such that the government hears this is an important issue about which we are concerned?

Mr. Graham: The easy answer is to say that this is one of the reasons we were so happy to accept your invitation. However, that is not the real answer. It is how we can network with other organizations to ensure that the government will listen to these concerns. Our NGO, FOCAL, meets regularly with members of foreign affairs and CIDA. In this case, it is much more a foreign affairs issue.

In doing our homework for this meeting, we talked to a number of people at DFAIT. That dialogue has helped. It has helped us to form what we have said today. We have also been able to communicate our concerns. It is something that we can do again.

Both Ms O'Regan and I are going to the next meeting of the General Assembly of the Organization of American States, OAS, which takes place next month. This will not be one of the primary themes. However, it is one issue that people will be discussing. We will use that opportunity to talk to our government. We will use that opportunity to talk to the minister leading that delegation. It is also one of a number of opportunities that we have to dialogue with other members of civil society.

M. Graham: Je ne peux pas vous en dire beaucoup plus parce que j'ai tout simplement repris les propos d'un de vos témoins précédents, c'est-à-dire M. Warren Allmand. Il existe un comité interministériel des droits de la personne. Le comité est présenté par un sous-ministre adjoint de Patrimoine canadien, ce qui me paraît bizarre. On se trouve à rendre «diffus» l'exercice normal des responsabilités que suppose l'avancement de ce genre de dossier. Il me semble que c'est le ministre des Affaires étrangères qui devrait guider et orienter les discussions en ce sens, en consultation avec les collègues compétents.

Le sénateur Joyal: Je suis heureux de l'occasion qui nous est donnée de vous entendre parce que vous pourrez nous aider à atteindre l'objectif que nous poursuivons.

Si la volonté politique n'est pas suffisante, la volonté devra venir d'ailleurs. Comme vous représentez une ONG, vous pourrez participer à l'établissement d'un réseau de groupes canadiens et interaméricains qui fera pression sur le gouvernement. En disant «sur le gouvernement», je songe au rôle direct que vous avez tous joué au sein du gouvernement. J'ai lu les notes biographiques concernant Mme O'Regan et vous-même, lesquelles font état de la carrière distinguée que vous avez menée au ministère des Affaires étrangères. Vous connaissez à n'en pas douter les rouages de l'appareil gouvernemental, et vous savez que le gouvernement est sensible aux pressions.

Comment, dans le cadre de l'étude que nous menons, pouvons-nous accroître les pressions exercées par le secteur privé pour que les personnes telles que vous soient en mesure de les transmettre au gouvernement? Ce dernier comprendra alors qu'il s'agit d'un enjeu important qui nous préoccupe.

M. Graham: La réponse facile serait de dire que c'est l'une des raisons qui nous ont poussés à accepter avec plaisir votre invitation. Cependant, cela n'est pas la bonne. En réalité, ce sont les liens que nous pourrions établir avec d'autres organismes qui amèneront le gouvernement à être à l'écoute de ces préoccupations. Notre ONG, FOCAL, rencontre régulièrement les membres du ministère des Affaires étrangères et de l'ACDI. Dans ce cas, il s'agit d'une question intéressant le ministère des Affaires étrangères de beaucoup plus près.

Pour nous préparer à la séance d'aujourd'hui, nous avons discuté avec un certain nombre de représentants du MAECI. Un tel dialogue a été utile. Il nous a aidés à étoffer nos propos d'aujourd'hui. Nous en avons également profité pour faire connaître nos préoccupations. Nous pourrions le faire encore.

Mme O'Regan et moi-même allons assister à la prochaine réunion de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA), et qui se tiendra le mois prochain. Ce ne sera pas l'un des principaux points abordés. Cependant, il est certain que les participants discuteront de cet enjeu. Nous allons profiter de l'occasion pour nous adresser à notre gouvernement. Nous allons profiter de l'occasion pour nous entretenir avec le ministre à la tête de la délégation. Nous ne passerons pas non plus à côté de l'occasion de dialoguer avec d'autres membres de la société civile, comme nous le faisons dans un certain nombre d'autres tribunes.

The OAS is beginning to open the door to representations of civil society and not just civil society in Canada and the United States where it is better organized. There is also an encouragement of civil society in Latin America and the Caribbean. We hope that this will be exactly the sort of meeting where some of this networking can take place.

We are, as I pointed out, not an organization that specializes in human rights. We do not have one of our officers working full-time on human rights issues. The organization led by Mr. Allmand and others have a more specific mandate for human rights and democracy.

We are very happy to talk to them.

Senator Joyal: The Democratic Charter is an important and useful tool that came out of the Quebec Summit. However, one of the major elements is that the governments — I include the Canadian government in that — cannot continue to negotiate in private liberalization of trade without representatives of various citizen groups. We know that it creates a gap. Because there are no communication lines and there are two blocks of people, there would be clashes.

It is very important that the governments — and singularly the Canadian government — have a platform for interested groups to take part in the building of the rapprochement that we want to attain by opening our borders.

We have not yet reached that level whereby there will be structural institutions that would help to bring rapprochement to a mature level. You play a very important role at this point in time, because Canada is the leader in bringing those countries to sign a free trade agreement. We have a special responsibility in that regard. We know that an enduring free trade deal with the Latin American countries and the other American countries is based on the respect of human rights, because democracy is inseparable from respect of human rights.

We seem to have put the emphasis on democracy, as we are doing in Africa now. It seems that the issue of human rights will come after, while in fact both must go together.

If there is someone who can testify to that, it is certainly you. You were ambassador to Venezuela at a time when the country experienced the kind of progress that was very encouraging. It was seen as one of the leading countries in South America.

How can you help us build a foundation for our study that would be helpful not only for the very specific issue we are discussing, but also for the overall process? The nurturing of the agreement is inseparable from the overall process that we are seeking with the Latin American countries.

Mr. Graham: Please correct me if I drift off the point. I am pleased to say that on this point the foreign affairs department has a very good record in this area. Using the Democratic Charter as a first example, DFAIT has gone out of its way since before the Windsor meeting in 2000 to consult with civil society. They have

L'OEA commence à ouvrir la porte à des représentants de la société civile en général et non aux seuls représentants de la société civile du Canada et des États-Unis, où on est mieux organisé. Il s'agit d'un encouragement à la société civile d'Amérique latine et des Antilles. Nous espérons qu'il s'agit précisément du genre de rencontre favorable à la constitution de réseaux de cette nature.

Nous ne sommes pas, je l'ai dit, un organisme spécialisé dans les droits de la personne. Nous n'avons pas d'agents travaillant à temps plein dans le dossier des droits de la personne. L'organisme dirigé par M. Allmand et d'autres a un mandat plus précis touchant les droits de la personne et la démocratie.

Nous nous faisons un plaisir de leur parler.

Le sénateur Joyal: La Charte démocratique est un outil important et utile issu du Sommet de Québec. Cependant, l'un des enjeux majeurs est que les gouvernements — y compris celui du Canada — ne peuvent continuer à négocier en privé la libéralisation du commerce sans que les divers groupes de citoyens soient représentés. Nous savons qu'un fossé peut en résulter. Parce qu'il n'y a pas de voies de communication et que deux blocs de personnes se font face, des confrontations sont possibles.

Il est très important que les gouvernements — et en particulier le gouvernement canadien — disposent d'une plate-forme permettant aux groupes intéressés de prendre part à la création du rapprochement que nous souhaitons réaliser en ouvrant nos frontières.

Il est à espérer que nous miserons un jour sur des institutions structurelles qui permettront au rapprochement d'arriver à maturité. Nous n'en sommes pas là. À l'heure actuelle, vous jouez un rôle très important dans la mesure où le Canada fait figure de chef de file en incitant ces pays à signer un accord de libre-échange. Nous assumons une responsabilité toute particulière à cet égard. Nous savons qu'un accord de libre-échange durable avec les pays d'Amérique latine et d'autres pays de l'Amérique est fonction du respect des droits de la personne puisque la démocratie est indissociable de cette question.

Nous semblons avoir mis l'accent sur la démocratie, comme nous le faisons aujourd'hui en Afrique. On a parfois l'impression que la question des droits de la personne viendra au second plan, même si, en réalité, les deux doivent aller de pair.

Vous êtes mieux placé que quiconque pour en parler. Vous étiez ambassadeur au Venezuela à l'époque où le pays a connu un progrès des plus encourageants dont il est question ici. À l'époque, ce pays passait pour l'un des plus avancés de l'Amérique du Sud.

Comment pouvez-vous nous aider à asseoir notre étude sur des bases utiles non seulement pour l'enjeu très précis dont nous nous débattons, mais aussi pour l'ensemble du processus? Impossible de cultiver l'accord en marge du processus général que nous cherchons à établir de concert avec les pays d'Amérique latine.

M. Graham: Rappelez-moi à l'ordre si je digresse. Je suis heureux de dire que, sur ce plan, le ministère des Affaires étrangères jouit d'une feuille de route très enviable. Utilisant la Charte démocratique comme premier exemple, je dirais que le MAECI a, depuis la réunion de Windsor en 2000, fait l'impossible

consulted with as many as 25 different organizations, including academic groups about what Canada would like to see in a democratic charter.

That process of consultation was ongoing through the various stages from the meeting in Windsor to that in Quebec City and then to the next general assembly in Costa Rica where the Democratic Charter came to a grinding stop. There were political and drafting difficulties. In fact, the charter was not very good when it got to Costa Rica.

Again, civil society in Canada and elsewhere was invited to consultations. Consultations took place here in Ottawa with Foreign Affairs and also under the auspices of the Organization of American States in Washington. I mention this because I think that it is an excellent precedent.

For a number of years, Foreign Affairs has had annual meetings on human rights globally. The last one took place two months ago. I attended wearing a slightly different hat. The meeting is divided into sections by continents. An afternoon was devoted to a discussion among representatives of the Department of Foreign Affairs and NGOs on the progress, the problems and the ongoing tragedies of human rights in different countries of Latin America. There were a selected number of cases because we could not cover them all.

There is already a good start in this area. We could give you the names of the appropriate people in the Department of Foreign Affairs. You could obtain much more detail about how these meetings are organized and the benefits of these meetings by talking to some of these officials. They have done a good job.

Senator Cochrane: I have a follow-up from Senator Joyal as well. I want to support what he is saying. I think you could help us. You have been through the ropes, so to speak. You can give us examples of how we can go about this.

You just mentioned how the Department of Foreign Affairs has had consultations in the past several months. You did not mention the Department of Canadian Heritage, which has the lead role in this area. Why not? Where are they?

Mr. Graham: I did mention them. I mentioned them as an anomaly in this process. I do not understand their role.

Senator Cochrane: Does anyone else understand?

Mr. Graham: I do not know the answer to that. However, I am sure that the Department of Heritage has an excellent answer that they would be pleased to provide.

Senator Cochrane: Maybe we should ask, Madam Chair.

pour consulter la société civile. Il a consulté jusqu'à 25 organismes différents, y compris les groupes d'universitaires, au sujet du contenu d'une Charte démocratique souhaitée par le Canada.

Le processus de consultation s'est poursuivi aux différentes étapes, de la réunion de Windsor à celle de Québec jusqu'à l'assemblée générale suivante tenue au Costa Rica. C'est à cette occasion que le processus d'élaboration de la Charte démocratique s'est enrayé, à cause de difficultés d'ordre politique et des problèmes liés à la rédaction. En fait, à son arrivée au Costa Rica, la Charte n'était pas dans un état très enviable.

Une fois de plus, on a invité la société civile au Canada et ailleurs à prendre part à des consultations. Ces dernières se sont déroulées ici, à Ottawa, sous les auspices du ministère des Affaires étrangères et aussi à Washington, sous celles de l'Organisation des États américains. Si j'en parle, c'est parce qu'il s'est agi, à mes yeux, d'un excellent précédent.

Depuis un certain nombre d'années, le ministère des Affaires étrangères tient des réunions annuelles sur les droits de la personne en général. La dernière a eu lieu il y a deux mois. J'y ai assisté dans une perspective légèrement différente. La réunion se divise en sections correspondant à des continents. Ainsi, des représentants du ministère des Affaires étrangères et des ONG ont, pendant un après-midi, discuté des progrès et des problèmes liés à la question des droits de la personne dans divers pays d'Amérique latine, sans oublier les tragédies qui perdurent dans certains cas. Comme on ne pouvait s'intéresser à tous les cas, on en avait choisi un certain nombre.

Dans ce domaine, les débuts sont déjà encourageants. Nous pourrions vous citer le nom des intéressés au ministère des Affaires étrangères. Vous pourriez obtenir beaucoup plus de détails sur l'organisation et les avantages de ces rencontres en discutant avec certains de ces représentants. Ils ont fait du bon travail.

Le sénateur Cochrane: Ma question fait suite à celle du sénateur Joyal. Je tiens à revenir à ce qu'il a dit. Je pense que vous pouvez nous aider. Vous connaissez le tabac, si j'ose dire. Vous pouvez citer des exemples dont nous pourrions nous inspirer pour parvenir à nos fins.

Vous venez tout juste de dire que le ministère des Affaires étrangères a organisé des consultations au cours des derniers mois. Vous n'avez pas parlé de Patrimoine canadien, qui agit comme ministère responsable dans ce domaine. Pourquoi? Où en est-il?

M. Graham: Je n'en ai pas parlé. J'ai mentionné le nom du ministère uniquement pour relever une anomalie. Je ne comprends pas le rôle qu'il joue.

Le sénateur Cochrane: Y a-t-il quelqu'un qui comprenne?

M. Graham: Je n'ai pas la réponse à cette question. Cependant, je suis certain que le ministère du Patrimoine canadien a une excellente réponse qu'il se ferait un plaisir de fournir.

Le sénateur Cochrane: Nous devrions peut-être poser la question, madame la présidente.

The Deputy Chairman: That would probably be a sound idea.

Senator Cochrane: You just mentioned how you were at the roundtable discussions at the Quebec City Summit a year ago. I asked the previous witness and I will ask you as well to tell us about that. What were some of the issues that arose in the workshop discussions?

I am also interested in hearing your thoughts on Canada's progress in the last year with regard to implementing the Quebec City initiatives? Could you fill me in on that?

Mr. Graham: Yes. If you will permit me to give an answer that is beyond the human rights dimension, Ms Lamarche spoke on the benefits for human rights mechanisms at Quebec City. I will refer to other benefits.

One is certainly the declaration by the summit leaders — by the heads of government and heads of state on democracy. The OAS has probably the best record of any international organization in the protecting of democracy in its area. It has done something that is quite remarkable in the Americas, where sovereignty and keeping the high walls of sovereignty around one's country have been so important for so long. It has put teeth in some of the inter-American instruments on the protection and preservation of democracy. This goes back to just about the time 12 years ago when Canada joined the organization. The first real measure was taken in Chile in 1990.

There has been an accumulation of positive and practical jurisprudence in this organization over that period that has helped to sustain democracy when the commitment to democracy was beginning to weaken. The first measures taken were directed at specific coup d'état-type violations of the constitution of the democratic process in a country. There are other areas where democracy has not been altered by anything quite so direct or violent as a coup d'état — for example, the experience of Fujimori in Peru or President Chavez in Venezuela — but rather by the gradual stripping away of the checks and balances that are essential parts of the democratic infrastructure.

In Quebec City, this government, with others, put together a declaration that was passed to fill that hole — which was to say that any significant alteration of the constitutional process could, after a process of meetings, invoke penalties against the governments so involved. The Quebec City Summit was to fill that gap. The heads of state at Quebec City could only speak for the heads of state. They could not also speak — although it seems rather strange to say — for the Organization of American States. The Organization of American States had to erect its own charter as its own legal instrument so that it could be applied across the Americas. That was the most important stage because the

La vice-présidente: L'idée me semble bonne, en effet.

Le sénateur Cochrane: Vous venez d'indiquer que vous étiez présent aux discussions de la table ronde réunie à l'occasion du Sommet de Québec il y a un an. Je vous pose la même question que celle que j'ai posée au témoin précédent à ce propos. Pouvez-vous nous présenter certains des problèmes issus de ces discussions en atelier?

J'aimerais vous entendre au sujet des progrès réalisés par le Canada au cours de la dernière année relativement à la mise en œuvre des initiatives issues du Sommet de Québec? Pouvez-vous me mettre au courant?

M. Graham: Oui. Avec votre permission, je vais vous donner une réponse qui va au-delà des droits de la personne. Mme Lamarche a invoqué les avantages issus du Sommet de Québec pour les mécanismes relatifs aux droits de la personne. Je vais en mentionner d'autres.

Il faut bien sûr parler de la déclaration des leaders qui ont assisté au Sommet — la déclaration des chefs de gouvernement et des chefs d'État sur la démocratie. En ce qui concerne la protection de la démocratie, l'OEA est probablement l'organisme international qui possède le dossier le plus enviable. Il s'agit d'une réalisation plutôt remarquable pour les Amériques, où la souveraineté et l'érection de murs infranchissables pour protéger la souveraineté de chacun revêtent depuis longtemps une grande importance. On a conféré un peu plus de mordant à certains des instruments interaméricains ayant pour but de protéger et de préserver la démocratie. Ce dont je parle remonte à l'adhésion du Canada à l'organisme, il y a une douzaine d'années. La première véritable mesure a été prise au Chili en 1990.

Au cours de cette période, l'organisation a cumulé une jurisprudence positive et pratique qui a contribué au maintien de la démocratie lorsque l'engagement envers cette dernière commençait à vaciller. Les premières mesures prises visaient les violations précises de la constitution du processus démocratique d'un pays, notamment les coups d'État. Dans d'autres cas, l'altération de la démocratie n'a pas été le fruit d'un événement aussi direct ou aussi violent qu'un coup d'État — on songe par exemple à l'expérience de Fujimori au Pérou ou à celle du président Chavez au Venezuela; plutôt, elle a résulté de l'effritement graduel des poids et contreponds essentiels à l'infrastructure démocratique.

À Québec, notre gouvernement, en collaboration avec d'autres, a mis au point une déclaration ayant pour but de combler ce vide — toute altération majeure du processus constitutionnel peut, au terme de rencontres, se traduire par l'imposition de sanctions aux gouvernements concernés. Le Sommet de Québec avait pour but de combler ce vide. À Québec, les chefs d'État ne pouvaient parler qu'au nom des chefs d'État. Ils ne pouvaient pas parler — même si cela paraît un peu bizarre — au nom de l'Organisation des États américains. Cette dernière a dû se doter d'une charte lui servant d'instrument juridique qu'elle allait appliquer dans l'ensemble des Amériques. Il s'agit de l'étape la plus importante dans la mesure

Organization of American States is the instrument charged with keeping democracy in the hemisphere.

The Quebec City declaration also invited the Organization of American States to draft its own charter. That was, I suppose, one of the principal pluses of Quebec City. I will mention another one. The resolutions or the action plan of Quebec City runs to more than 200. This has been a constant problem of the last three summits of the Americas: People say we have to boil these down to a practical number of action points otherwise they will all be neglected. The action plan becomes very large because so many people have an agenda.

There are a number of points in the action plan this time that are being supported both by the Inter-American Development Bank and by the World Bank, which helps to make them real and indicates that there will be follow-up.

Another area is the new word in our dictionary, "connectivity." This was a Canadian initiative to develop a connectivity research institute that is part of the IDRC. The IDRC was given money by CIDA to set this up in consultation with other governments in the region. Part of the idea is to try to bring the electronic age to the smallest and more remote communities of our hemisphere so they can have access to the libraries, health information, organizational information on how to deal with natural disasters, and so forth. That is another important benefit.

Another is something in which I have a particular interest: local government. There was a follow-up on local government. The first ministerial-level meeting after the Quebec Summit was held in LaPaz, Bolivia. The goal was to try to ensure that there is more attention, more decentralization, and more resources available in sensible ways to local governments. If the local governments are not empowered, the first brick in the democratic structure is not there and they are, of course, the level in Latin America that has an important determining effect on quality of life.

Senator Cochrane: You mentioned the penalties that may be initiated to get these states to come on line. Did the OAS put these in their draft?

Mr. Graham: Yes. Those penalties were incorporated in earlier instruments. However, they are incorporated again in the Democratic Charter.

The Deputy Chairman: Is it fair to say that you are in favour of Canadian ratification of the convention, taking a realistic view about the domestic political difficulties?

où l'Organisation des États américains est l'instrument qui a pour but d'assurer les principes de la démocratie au sein de l'hémisphère.

Dans la Déclaration de Québec, on a également invité l'Organisation des États américains à se doter de sa propre Charte. C'est, je suppose, l'une des principales réalisations issues du Sommet de Québec. Permettez-moi d'en mentionner une autre. Le plan d'action élaboré à Québec compte plus de 200 résolutions. À l'occasion des trois derniers sommets des Amériques, un tel problème s'est posé sans cesse: on affirme qu'il faut ramener le nombre de mesures à prendre à des proportions plus pratiques, faute de quoi elles seront négligées. Parce que de nombreux intervenants ont leur propre ordre du jour, le plan d'action devient très lourd.

Dans ce cas-ci, le plan d'action comporte un certain nombre de points qui bénéficient du soutien de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale, qui a pour effet de les concrétiser. On peut également penser qu'il y aura un suivi.

Dans notre dictionnaire, on trouve un nouveau mot: «connectivité». La création d'un Institut pour la connectivité dans les Amériques faisant partie du CRDI est une initiative canadienne. Le CRDI a reçu des fonds de l'ACDI pour mener l'initiative, en consultation avec d'autres gouvernements de la région. L'idée consiste notamment à tenter de faire accéder les collectivités les plus petites et les plus éloignées de notre hémisphère à l'ère électronique, afin qu'elles aient accès aux bibliothèques, à l'information sur la santé et à de l'information organisationnelle sur les moyens de faire face à des catastrophes naturelles, et ainsi de suite. Il s'agit d'un autre avantage important.

Un autre concerne une question qui m'intéresse tout particulièrement: l'administration locale. À ce propos, il y a eu un suivi. La première réunion ministérielle consécutive au Sommet de Québec s'est tenue à La Paz, en Bolivie. L'objectif était de faire en sorte que les administrations locales bénéficient d'une attention plus grande, d'une décentralisation plus poussée et de plus de ressources, suivant des modalités raisonnables. Sans habilitation des administrations locales, les fondements mêmes de la structure démocratique sont absents. Or, il s'agit, on le sait, du niveau qui, en Amérique latine, a l'incidence la plus grande sur la qualité de vie.

Le sénateur Cochrane: Vous avez fait allusion aux sanctions pouvant être imposées aux États récalcitrants. L'OEA les a-t-elle incluses dans son projet de document?

M. Graham: Oui. Ces sanctions ont été intégrées dans les premiers instruments. Cependant, elles figurent de nouveau dans la Charte démocratique.

La vice-présidente: Est-il juste de dire que, compte tenu d'un point de vue réaliste sur les difficultés politiques intérieures, vous êtes favorable à la ratification de la Convention par le Canada?

Mr. Graham: I am in favour, in principle, having said I do not understand the problems of the reservations well enough. Certainly, we would be a more effective player in the human rights area if we could join.

The Deputy Chairman: Your description of current social and economic trends in Latin America was grim — unfortunately not surprising, but grim.

You made a good case that a situation of considerable urgency is building. Does that make it more important now than it has been in the past 12 years that Canada should ratify, get in there and be a participating member of these mechanisms?

Mr. Graham: Yes, I believe that follows.

The Deputy Chairman: What do you think we would do once we got in there?

Mr. Graham: Forgive me for answering your question with a question, but have you had an opportunity to speak to any of the members of the Canadian mission to the Organization of American States?

The Deputy Chairman: I do not believe so, not in this round of discussions at any rate.

Mr. Graham: I believe they could give you some helpful answers in that regard.

My less well-informed answer is that once you are inside a club you are taken much more seriously if you have recommendations about how that club should improve its practices.

There is an excellent parallel: the whole history of Canada and the OAS. We sat on our hands on the outside for almost 100 years. We were invited before we were sufficiently sovereign to reply. The invitation from the Americans annoyed Whitehall at the time.

Our influence has since expanded and has been magnified enormously by entering the Organization of American States. Our entry to the OAS was important in a number of practical ways, as well as being an important symbolic gesture that said, “At last we are not too good for you. We regard ourselves as real members of the hemisphere.” We were seen as being aloof. That must have had detrimental effects on our multilateral and bilateral relationships with the region.

Senator Joyal: I should like to take this opportunity of your experience in the field, both of you having served in Latin America. You and your colleagues have witnessed the plight of human rights in many of those countries. In your opening remarks, you mentioned conditions that existed 20 years ago and what they will be in the future, considering what you have described as being a deeper gap between the social groups that threatens the cohesion of those societies. Are they not part of the political will, to put it in the broadest terms?

M. Graham: J’y suis favorable en principe. Cela dit, je ne possède pas une compréhension suffisante du problème des réserves. Si nous y adhérons, nous pourrions à coup sûr intervenir de façon plus efficace dans le domaine des droits de la personne.

La vice-présidente: La description que vous avez faite des tendances sociales et économiques actuelles en Amérique latine était sinistre — pas surprenante, malheureusement, mais sinistre.

Vous avez montré avec éloquence qu’une situation d’urgence se profile à l’horizon. Dans ce contexte, est-il plus important qu’au cours des douze dernières années que le Canada ratifie la Convention, se jette dans la mêlée et devienne un membre à part entière de ces mécanismes?

M. Graham: Oui. À mes yeux, cela va de soi.

La vice-présidente: Selon vous, que ferions-nous une fois la Convention ratifiée?

M. Graham: Pardonnez-moi de vous répondre par une question, mais avez-vous eu l’occasion de discuter avec l’un ou l’autre des membres de la mission canadienne à l’Organisation des États indépendants?

La vice-présidente: Je ne crois pas, du moins pas à l’occasion de la présente ronde de discussions.

M. Graham: Je crois que ces personnes seraient en mesure de vous fournir à ce propos certaines réponses utiles.

En attendant, je vous propose une réponse peut-être moins éclairée: si vous êtes membre d’un club, on prendra beaucoup plus au sérieux les recommandations que vous avez à formuler au sujet d’améliorations éventuelles de ces pratiques.

On peut tracer un excellent parallèle: toute l’histoire du Canada et de l’OEA. Pendant près de 100 ans, nous sommes restés à l’écart. On nous a invités avant même que nous soyons suffisamment souverains pour pouvoir donner suite. À l’époque, l’invitation des Américains avait irrité Whitehall.

Depuis, notre influence s’est accrue; notre adhésion à l’Organisation des États américains l’a amplifiée considérablement. Notre adhésion à l’OEA était importante d’un certain nombre de points de vue pratiques, en plus de constituer un geste symbolique important signifiant: «Enfin, nous ne nous considérons pas comme trop bons pour vous. Au contraire, nous nous considérons comme des membres à part entière de l’hémisphère.» Nous passions pour un peu distants. Une telle situation a forcément eu des effets nuisibles sur nos relations multilatérales et bilatérales dans la région.

Le sénateur Joyal: J’aimerais profiter de votre expérience du terrain, étant donné que vous avez tous les deux travaillé en Amérique latine. Vos collègues et vous avez été témoins de la situation déplorable des droits de la personne dans bon nombre de ces pays. Dans vos propos liminaires, vous avez fait allusion aux conditions en vigueur il y a 20 ans de même qu’à ce qu’elles seront à l’avenir, compte tenu, comme vous l’avez indiqué, de l’existence d’un fossé plus large entre les groupes sociaux qui menace la cohésion de ces sociétés. Tout cela ne relève-t-il pas de la volonté politique, au sens le plus large possible?

I do not wish to give the impression of throwing the ball to the other side. However, ambassadors are people with a great audience. They are respected because they are responsible people. They are in tune with the reality of the milieu where they represent Canada's interests. Regularly, they call the attention of the authorities of the department to important issues locally, in the countries where they are active. There is a joint effort of those involved to create the political will on the part of the government to bring about that kind of sober second thought.

We can spend millions of dollars to try to help people. However, if we have the right legal framework on human rights that also helps significantly.

[*Translation*]

As the saying goes, God helps those who help themselves.

[*English*]

Sometimes you need to have the support of a legal framework to protect human rights to ensure that things happen.

How could that be part of the general effort? In the interests of Canada as such — not only of our trade interest, but our general interest — when those societies are stable, business is better. The two are indistinguishable. They are part of the growth of society.

Having been in that position, how would you recommend using the force that represents the ambassadorships in those countries? How are we best able to convey and relay that message?

Mr. Graham: That is a difficult question, senator.

Many of my colleagues have made important contributions to policy. Where they see a problem and a solution, they will advance their version of the solution to the political level. Sometimes they are screened out. Such is the nature of large bureaucracies that not everyone's good idea gets through the system to the person who would make the decisions. Sometimes it happens. As you point out, senator, it is more likely to happen if a number of colleagues are acting in concert. There are a number of examples of that happening.

As in any situation, there are some ministers who like to have these windows opened while there are others who do not like them to be quite as open. There have been times when people have been concerned about the don't-shoot-the-messenger syndrome.

When you step outside the harness of government, sometimes you do not have the same access to communication, but you have a greater freedom to communicate. Thus, there are those two routes.

I do not think I have adequately answered your question, senator.

Je ne voudrais pas donner l'impression de lancer la balle dans l'autre camp. Cependant, les ambassadeurs bénéficient d'un auditoire de qualité. On les respecte parce qu'ils sont responsables. Ils sont au diapason de la réalité du milieu où ils représentent les intérêts du Canada. Périodiquement, ils attirent l'attention des autorités ministérielles sur d'importants enjeux locaux dans les pays où ils sont en poste. Les personnes qui ont à cœur de doter le gouvernement de la volonté politique voulue unissent leurs efforts pour qu'on procède à ce genre de second examen objectif.

Chaque année, nous dépensons des millions de dollars pour venir en aide à d'autres personnes. L'existence d'un cadre juridique relatif aux droits de la personne faciliterait cependant nos efforts dans ce domaine.

[*Français*]

Comme on dit en français, aide-toi et le ciel t'aidera.

[*Traduction*]

Parfois, on a, pour s'assurer que les choses bougent, intérêt à s'appuyer sur un cadre juridique de protection des droits de la personne.

Comment cela pourrait-il s'inscrire dans les efforts généraux déployés? C'est dans l'intérêt du Canada — pas seulement dans son intérêt commercial, mais aussi dans son intérêt général — lorsque ces sociétés sont stables, les affaires sont meilleures. Impossible de dissocier les deux aspects. Ils font partie de la croissance d'une société.

Fort de votre expérience, comment recommanderiez-vous qu'on utilise la force que représentent les ambassadeurs de ces pays? Quel est le meilleur moyen de transmettre et de relayer le message?

M. Graham: Sénateur, vous me posez une question difficile.

Bon nombre de mes collègues ont apporté des contributions importantes à la politique. Lorsqu'ils entrevoient un problème et une solution, ils font part au niveau politique de leur version d'une éventuelle solution. Parfois, ces solutions sont rejetées. La nature des grandes bureaucraties est telle qu'il arrive parfois qu'une bonne idée ne franchisse pas toutes les mailles du système jusqu'au décideur. Cela arrive parfois. Comme vous l'avez dit, sénateur, on sera plus susceptible d'obtenir des résultats si un certain nombre de collègues se réunissent pour agir de concert. Il y a de cela un certain nombre d'exemples.

Comme dans toute situation, il y a certains sous-ministres qui aimeraient que ces fenêtres soient ouvertes, tandis que d'autres souhaiteraient qu'elles ne le soient pas autant. Il est arrivé qu'on soulève des préoccupations relatives au syndrome du «ne tirez pas sur le messager».

Une fois à l'extérieur de l'appareil gouvernemental, il arrive parfois qu'on ne bénéficie pas du même accès aux communications, mais on dispose d'une liberté d'expression plus grande. Les deux voies existent donc.

Sénateur, je n'ai pas l'impression d'avoir bien répondu à votre question.

Senator Joyal: When we joined the OAS in 1990, you were in Latin America at that time, were you not?

Mr. Graham: Yes, that is correct.

Senator Joyal: Ms O'Regan, I understand that you were in Venezuela; is that correct?

Sharon O'Regan, Deputy Director, Canadian Foundation for the Americas, FOCAL: In 1991, I was in Venezuela.

Senator Joyal: I read from your biographical note that you, too, were in the field.

Did you understand at that time that we were serious about joining the instruments when the government said that we would study it and come forward later on? Was there a diplomatic way of saying, "We will bury that under the shelves of everything else"?

Mr. Graham: That was a fascinating time. There was no question in my mind about the seriousness of this enterprise.

There was consultation. It was an excellent example of ideas moving backwards and forwards, of ideas at the official level in Ottawa, consultation going out to a number of posts. There was a useful, fertile dynamic at the time that Canada joined.

Of course, there were different points of view. There were those who said we would join another organization that is controlled by the Americans — did we really want to do that? It was well known that Canada was considering this. A number of Latin American countries said, "Come on. We need more balance. We need another point of view. We very much want you on board."

I can say that, from many points of view, that decision was taken seriously and a number of people, including the ambassadors in the region, were consulted.

Ms O'Regan: From 1991 to 1995 I was a foreign service officer in Peru and Bolivia. At that time I did believe strongly in the momentum of the Department of Foreign Affairs and the Organization of American States to become more and more engaged in the inter-American process, particularly with respect to human rights.

Having visited many prisons in Latin America and having represented Canadians abroad in a consular perspective — both legally and in consular affairs — I could say that Canada has made substantial gains in influencing other governments with their human rights records — particularly with our engagement in the United Nations and our respect for the covenants of human rights. Also, our Canadian Charter, which protects us and entrenches our human rights in law, has given us a great advantage as emissaries in the Americas on the human rights file.

Le sénateur Joyal: Lorsque nous avons joint les rangs de l'OEA, en 1990, vous vous trouviez en Amérique latine, n'est-ce pas?

M. Graham: Oui.

Le sénateur Joyal: Quant à vous, madame O'Regan, je crois comprendre que vous étiez au Venezuela, n'est-ce pas?

Mme Sharon O'Regan, directrice adjointe, Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL): En 1991, je me trouvais au Venezuela

Le sénateur Joyal: À la lecture des notes biographiques vous concernant, je constate que vous étiez aussi sur le terrain.

À l'époque, avez-vous eu l'impression que nous envisagions sérieusement d'adhérer aux instruments lorsque le gouvernement affirmait qu'il allait les étudier et agir ensuite? Était-ce une façon diplomatique de dire: «Nous allons les oublier sur une tablette»?

M. Graham: C'était une époque fascinante. Le sérieux de l'entreprise ne faisait aucun doute dans mon esprit.

Il y a eu des consultations. En fait, il s'est agi d'un excellent exemple d'échange d'idées, notamment au niveau officiel, à Ottawa, et de consultations auprès d'un certain nombre de missions. À l'époque de l'adhésion du Canada, il y avait une dynamique utile et fertile.

Bien entendu, des points de vue différents se sont fait entendre. Certains se disaient d'avis que nous allions joindre les rangs d'un autre organisme contrôlé par les Américains — était-ce vraiment ce que nous souhaitions? Il était de notoriété publique que le Canada envisageait d'adhérer à l'organisation. Un certain nombre de pays d'Amérique latine disaient: «Joignez-vous à nous. Nous avons besoin d'un meilleur équilibre. Nous avons besoin d'un autre point de vue. Nous avons vraiment besoin de vous.»

Je peux dire que, à maints égards, la décision a été prise avec sérieux et qu'un certain nombre de personnes, y compris les ambassadeurs en poste dans la région, ont été consultées.

Mme O'Regan: De 1991 à 1995, j'ai agi comme agent du service extérieur au Pérou et en Bolivie. À l'époque, je croyais fermement à la volonté du ministère des Affaires étrangères et de l'Organisation des États américains de jouer un rôle plus grand dans le processus interaméricain, en particulier dans le dossier des droits de la personne.

Comme j'ai visité bon nombre de prisons d'Amérique latine, j'ai représenté les Canadiens à l'étranger dans une perspective consulaire — sur le plan juridique et des affaires consulaires —, je dirais que le Canada a réalisé des gains considérables en exerçant une influence sur d'autres gouvernements du point de vue du respect des droits de la personne — grâce en particulier à notre engagement au sein des Nations Unies et à notre respect des pactes sur les droits de la personne. De même, notre Charte canadienne, qui nous protège et enchâsse les droits de la personne

I also had the experience to be a political officer with Foreign Affairs in supporting the Andean Region — Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru and Bolivia — and had occasion to deal for three years with Canadian human rights groups that were working in the field. I have been on both sides of the coin in terms of the human rights annual interventions that the Department of Foreign Affairs would have in January and February prior to the United Nations meetings in March with the non-governmental community. I have also been in the non-governmental community approaching the Department of Foreign Affairs about human rights records of specific countries.

I can say that our reputation is strong, but it would be stronger if, indeed, we were onside with human rights instruments that strengthen our ability to give voice on the issue. I am not a lawyer and I am not familiar with the numbers of reservations the Canadian government would make upon signing this convention. However, our credibility wanes when we attempt to lobby other governments on their human rights records and we, indeed, have signed on to other conventions but not necessarily the one for which we are lobbying them within a region.

One point that I would like to make is that there are many signatories to this agreement, but being a signatory does not necessarily mean that the human rights record improves. There is to date no mechanism for compliance with these instruments. We feel it is important for Canada to engage in the Americas and strengthen our capacity to influence governments to progress on the human rights file, although we would hope that signing covenants would indeed allow for this strength. However, my question would be more towards the possibility of implementing mechanisms to make governments conform to the agreements that they have signed.

The Deputy Chairman: I would like to shift gears a bit here. I was struck listening to both of you by the wealth of practical experience on the ground that you have had.

Practically speaking, it is usually wise in these matters to think about what you, Mr. Graham, called the most powerful member of the OAS — namely, the United States. As we know, current policy in the United States certainly does not favour American involvement in international justice mechanisms, the International Criminal Court being the most visible recent example.

dans ces textes de loi, nous a conféré un avantage considérable en tant qu'émissaires dans les Amériques relativement au dossier des droits de la personne.

J'ai également travaillé à titre d'agente politique des Affaires étrangères dans la région des Andes — la Colombie, le Venezuela, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie. Pendant trois ans, j'ai eu l'occasion de travailler avec des groupes canadiens préoccupés par la question du respect des droits de la personne actifs sur le terrain. En ce qui concerne les interventions annuelles du ministère des Affaires étrangères dans le dossier des droits de la personne qui se font en janvier et en février, avant les rencontres que les Nations Unies tiennent en mars avec la communauté des ONG, je me suis trouvée des deux côtés de la clôture. J'ai également fait partie de la communauté des ONG qui s'étaient adressées au ministère des Affaires étrangères relativement au dossier de pays donnés dans le domaine du respect des droits de la personne.

Je suis en mesure d'affirmer que nous jouissons d'une solide réputation, mais qu'elle serait encore plus forte si, de fait, nous adhérons aux instruments en matière de droits de la personne qui renforcent notre capacité de nous exprimer sur la question. Je ne suis pas avocate, et je ne suis pas au courant des réserves que le gouvernement du Canada émettrait en signant la Convention. Cependant, notre crédibilité est quelque peu amoindrie lorsque nous tentons d'exercer des pressions sur d'autres gouvernements relativement à leur dossier dans le domaine du respect des droits de la personne alors que nous qui avons signé d'autres conventions n'avons pas nécessairement signé celle pour laquelle nous exerçons des pressions dans une région.

Je tiens à souligner une chose: de nombreux pays ont signé l'accord, mais le dossier des intéressés en matière de respect des droits de la personne ne s'améliore pas forcément. Jusqu'ici, ces instruments ne s'accompagnent pas de mécanismes permettant d'assurer la conformité. Nous sommes d'avis qu'il importe que le Canada joue un rôle dans les Amériques et qu'il renforce sa capacité d'exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils améliorent leur dossier en matière de respect des droits de la personne, même s'il serait à souhaiter que la signature de tels pactes se traduise par un accroissement de la force de persuasion. Cependant, la question qui me préoccupe a davantage trait à la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes obligeant les gouvernements à se conformer aux accords qu'ils ont signés.

La vice-présidente: Avec votre permission, j'aimerais vous engager sur une piste légèrement différente. À vous entendre, j'ai été frappée par la richesse de l'expérience pratique que vous avez acquise sur le terrain.

Concrètement, il est habituellement sage, relativement à ces questions, de songer au pays qui, vous l'avez dit, monsieur Graham, est le plus puissant membre de l'OEA — nommément les États-Unis. Comme nous le savons tous, la politique actuelle des États-Unis n'est certainement pas favorable à une participation américaine aux mécanismes de justice internationale, la Cour pénale internationale représentant l'exemple récent le plus visible.

Can you give me any sense at all of how the United States views the adherence of other countries such as our own to the convention, to the Latin American mechanisms?

Mr. Graham: As you pointed out, the level of interest in Washington in this sort of multilateral instrument is a good deal lower now than it was during the previous government. Beyond that, I do not think I can give you a good answer to your question.

The Deputy Chairman: Are you aware of any long-standing or even recent American campaign that says “not only are we not interested, but we do not want you to be interested either”?

Mr. Graham: I doubt that any pressure of that kind is directed to us by the United States. I do not think that is the case at all.

The Deputy Chairman: Thank you. It may seem like a foolish question, but it crossed my mind.

Senator Joyal: I wanted our witnesses to share their reflections on the basis of the experience. According to *The New York Times*, The United States has announced that it will withdraw its signature on the pact for the International Criminal Court. I read that not only will they not proceed with the ratification but they will withdraw their signature from the treaty. It sends a bad signal with regard to public opinion. It sends a signal that one can sign and withdraw one's signature.

I think that is an important element of international behaviour, particularly in respect of the kind of rights that are supposed to be covered by that court: war crimes, genocide and crimes against humanity. These are the most serious crimes that a country can address. We are not talking about discrimination on social conditions. We are talking about the right to life and the right to be a human being with a different colour, with a different background, with a different religion and so on.

As you have said, a country has an understanding of its international commitments to human rights. I feel that when such a message is given — that this is of no interest to the United States — for whatever reasons, it sends tells the rest of the hemisphere that they do not need to sign that pact either.

I checked the list of countries that have signed and intend to ratify that convention on the International Criminal Court, and I did not see many Latin American countries on that list.

As you said yourself, some of them are not very anxious to improve their status. When such a signal is sent, it does not invite anyone to improvement — especially with the background of the military regimes that have existed in some of these countries in the past 20 years. I think you know which ones I have in mind.

These are more reasons for Canada to sign and ratify, because a gap is created among the countries that fight for democracy. The definition of the content of democracy is an extensive concept. If it is to be meaningful, a country must have objectives

Pouvez-vous nous donner une idée de la perception qu'ont les États-Unis de l'adhésion d'un pays comme le nôtre à la Convention, aux mécanismes pour l'Amérique latine?

M. Graham: Comme vous l'avez indiqué, l'intérêt manifesté par Washington pour ce genre d'instrument multilatéral est nettement moins grand que celui qu'on trouvait chez les administrations précédentes. Pour le reste, je ne crois pas être en mesure de vous donner une bonne réponse.

La vice-présidente: Êtes-vous au courant d'une éventuelle campagne américaine de longue date ou même récente selon laquelle les États-Unis non seulement ne seraient pas intéressés, mais aussi préféreraient que nous ne le soyons pas non plus?

M. Graham: Je doute que les États-Unis exercent sur nous ce genre de pression. Je ne crois pas que ce soit le cas.

La vice-présidente: Je vous remercie. La question peut paraître un peu frivole, mais elle m'a traversé l'esprit.

Le sénateur Joyal: Je voulais inviter nos témoins à nous faire part de leurs réflexions sur la foi de leur expérience personnelle. Selon le *New York Times*, les États-Unis ont annoncé leur intention de retirer leur signature du pacte établissant la Cour pénale internationale. Ce que j'ai lu, c'est que non seulement les États-Unis ne vont pas ratifier le pacte, mais qu'en plus ils vont retirer leur signature du traité. On envoie ainsi à l'opinion publique un mauvais signal, c'est-à-dire qu'on peut signer pour ensuite se désister.

Je pense qu'il s'agit d'un élément important en regard du comportement des nations, particulièrement en ce qui concerne le genre de droits visés par cette cour: les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Ce sont les crimes les plus graves auxquels un pays peut faire face. Il ne s'agit pas ici de discrimination pour des motifs liés à la condition sociale. Il s'agit plutôt du droit à la vie et du droit d'être un être humain avec une couleur différente, des antécédents différents, une religion différente et ainsi de suite.

Comme vous l'avez dit, les pays comprennent leurs engagements internationaux dans le domaine des droits de la personne. À mon avis, lorsque les États-Unis, quelle que soit leur raison, envoient un tel message — c'est-à-dire que cette question ne les intéresse pas —, le reste de l'hémisphère comprend qu'il n'est pas lui non plus tenu de signer le pacte.

J'ai vérifié la liste des pays qui ont signé la Convention sur la Cour pénale internationale et qui ont l'intention de la ratifier. Je n'y ai pas vu beaucoup de pays d'Amérique latine.

Comme vous l'avez vous-même déclaré, certains pays ne se montrent pas trop empressés d'améliorer la situation. Lorsqu'on envoie un tel signal, on n'incite personne à améliorer la situation — surtout pas dans le contexte des régimes militaires qu'ont connu certains de ces pays au cours des 20 dernières années. Vous savez ceux auxquels je pense.

Il s'agit donc d'autres motifs qui militent en faveur de la signature et de la ratification du Canada: en effet, l'écart s'élargit entre les pays qui luttent pour la démocratie. La définition de ce qu'est la démocratie est complexe. Pour que la démocratie ait un

and a commitment. When there is no such commitment for fundamental respect of rights, we question what we should be doing internationally as a country.

Mr. Graham: This is a very important point. I agree that the signal that is being sent by withdrawal of signature from the International Criminal Court is a very serious one. This is in addition to the Americans already appending to their original signature a number of major reservations. They were fairly secure.

I very much take your point that in these circumstances it is all the more important that other voices speak clearly and commit themselves clearly on the importance of keeping the integrity of these instruments and institutions.

The Deputy Chairman: On that profound note, I want to thank both of you, Mr. Graham and Ms O'Regan, for being here. You know what it is like there. It makes a big difference to us to hear your perspective. We are very grateful to you for having taken the time to prepare your presentation for us. We have appreciated having you with us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 27, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:04 p.m. to study the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements, and reports on such agreements.

Senator Joan Fraser (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: This session of the Standing Senate Committee on Human Rights is now in order to resume consideration of Canada's adherence to international human rights obligations. In particular, we will examine whether Canada should accede to the American convention on human rights, an issue identified in the committee's 2001 report, "Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations." After hearing from a range of witnesses, the committee will analyze the issues and make recommendations to the Senate.

[*Translation*]

Our first witnesses are from the Fédération des femmes du Québec and the National Association of Women and the Law.

The Fédération des femmes du Québec was founded in 1966 as an umbrella group for women and associations wishing to coordinate their activities in the area of social action.

sens, les pays doivent adopter des objectifs et contracter des engagements. En l'absence de tels engagements envers le respect fondamental des droits, nous avons intérêt à nous interroger sur ce que nous devrions faire sur la scène internationale en tant que pays.

M. Graham: Vous soulevez un point très important. Je suis d'accord avec vous pour dire que le retrait d'une signature de la Convention sur la Cour pénale internationale envoie un message très grave. Cela s'ajoute au fait que les Américains ont déjà annexé à leur signature initiale un certain nombre de réserves majeures. Ils se sentaient relativement en sécurité.

De même, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que, dans ces circonstances, il est encore plus important que d'autres voix s'élèvent et affirment sans ambiguïté l'importance que revêt la préservation de l'intégrité de ces instruments et de ces institutions.

La vice-présidente: Sur cette note grave, je vous remercie tous les deux, monsieur Graham et madame O'Regan, de votre présence. Nous sommes au fait de la situation en vigueur là-bas. Entendre votre point de vue nous a été fort utile. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de préparer un exposé à notre intention. Nous avons été heureux de vous compter parmi nous.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 27 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 04 pour étudier l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière des droits de la personne et les modalités en vertu desquelles il adhère à des instruments, les met en application et en fait rapport.

Le sénateur Joan Fraser (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente: Je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne pendant laquelle nous reprenons notre examen de l'adhésion du Canada à diverses obligations internationales en matière de droits de la personne. Nous nous pencherons en particulier sur la ratification par le Canada de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, une question soulevée dans le rapport de 2001 du comité, intitulé «Des promesses à tenir: le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne». Après avoir entendu divers témoins, le comité analysera ces questions et formulera des recommandations à l'intention du Sénat.

[*Français*]

Nos premiers témoins représentent la Fédération des femmes du Québec et de l'Association nationale de la femme et du droit.

Établie en 1966, la Fédération des femmes du Québec a pour objectif de regrouper des femmes et des associations souhaitant coordonner leurs activités dans le domaine de l'action sociale.

Over 120 organizations are affiliated to the Fédération, which also organized the World March of Women. The Fédération is represented today by Ms Diane Matte, the Coordinator of the World March of Women and also by Ms Gisèle Bourret.

The National Association of Women and the Law was established in 1974 and is working to enhance the legal status of women through legislative reform. The Association is represented by Ms Andrée Côté, who is the Director of Legislation and Law Reform.

Ladies, we would like to welcome you here today. Each of your organizations has about 10 minutes in which to make its presentation. Following that, there will be a question and answer period.

Ms Diane Matte, Coordinator, World March of Women, Fédération des femmes du Québec: I would like to thank the committee for having invited us to speak to the issue of the Canadian government's ratification of the American Convention on Human Rights. The Fédération des femmes du Québec and the World March of Women, of which I am the coordinator, firmly believe in the importance of developing both a regional and global system to promote and defend human rights. In our opinion, human rights are intrinsically linked to basic women's rights.

In 2000, the World March of Women, which was an initiative organized by women to fight poverty and violence, rallied together 6,000 non-governmental organizations in 160 countries and adopted 17 world-wide resolutions to combat poverty and violence among women. Several of these resolutions urged countries to ratify and to enhance initiatives to guarantee equality and women's rights.

With the birth of the Free Trade Area of the Americas and a privatization and deregulation-based agenda for areas such as health and education, we would like to identify just how the ratification of the American Convention could curtail the loss of fundamental rights, our common heritage and specific equality standards.

In addition, women in the southern hemisphere clearly use international or regional instruments in a very different way from us. Several of these women are urging us to lobby the government into ratifying the convention. It is clear that for these women in the southern hemisphere ratification by our government would buttress their struggle for equality and their rights.

In the wake of the Peoples Summit which was held in Quebec City in April 2001, which unanimously condemned the Free Trade Area of the Americas as a racist, sexist and environmentally destructive initiative, the Fédération des femmes du Québec, the World March of Women, developed, in consultation with Rights and Democracy, a training program designed to enhance our understanding of human rights instruments in the inter-American system. Approximately 20 women from various areas took part in this initiative.

Plus de 120 organisations sont associées à la Fédération, qui est également à l'origine de la Marche mondiale des femmes. La Fédération est représentée aujourd'hui par Mme Diane Matte, coordonnatrice de la Marche mondiale des femmes et par Mme Gisèle Bourret.

De son côté, l'Association nationale de la femme et du droit a été fondée en 1974 et travaille à l'amélioration du statut juridique des femmes par le biais de réformes législatives. Elle est représentée par Mme Andrée Côté, directrice des affaires juridiques.

Mesdames, nous vous souhaitons la bienvenue au comité. Environ 10 minutes sont accordées à chacune des organisations pour la présentation, après quoi nous passerons à la période de questions.

Mme Diane Matte, coordonnatrice de la Marche mondiale des femmes, Fédération des femmes du Québec: Je vous remercie de nous avoir invitées à témoigner devant vous concernant la ratification par le gouvernement canadien de la Convention américaine relative aux droits humains. La Fédération des femmes du Québec et la Marche mondiale des femmes, dont je suis la coordonnatrice, croient fermement à l'importance de développer un système de promotion et de défense des droits humains et ce, aux échelles mondiale et régionale. Pour nous, ces droits humains sont indissociables des droits fondamentaux des femmes.

En l'an 2000, la Marche mondiale des femmes, une action contre la pauvreté et la violence envers les femmes qui a rallié 6 000 organisations non gouvernementales réparties dans 160 pays à travers le monde, a adopté 17 revendications mondiales pour contrer la pauvreté et la violence envers les femmes. Plusieurs d'entre elles appelaient les États à ratifier et à enrichir les outils garantissant l'égalité et les droits des femmes.

Avec l'avènement de la Zone de libre-échange des Amériques et d'un agenda de privatisation et de déréglementation dans des secteurs comme la santé et l'éducation, nous voulons explorer comment la ratification de la Convention américaine peut servir d'entrave à la perte de droits fondamentaux, à la perte de biens communs et à la perte de certains standards d'égalité.

De plus, il y a clairement une différence entre l'utilisation que les femmes du Sud font de ces instruments internationaux ou régionaux, comparativement à nous. Plusieurs d'entre elles souhaitent que nous réussissions à faire pression sur le gouvernement pour l'amener à ratifier ladite convention. Il est clair pour elles que la signature de notre gouvernement donnerait un poids supplémentaire à leur lutte pour l'égalité et la défense de leurs droits.

Suite aux forums du Sommet des peuples qui ont eu lieu à Québec en avril 2001, où les mouvements sociaux ont unanimement dénoncé la Zone de libre-échange des Amériques comme un projet raciste, sexiste et destructeur de l'environnement, la Fédération des femmes du Québec, la Marche mondiale des femmes, de concert avec Droit et Démocratie, ont élaboré un programme de formation afin d'approfondir notre connaissance des outils concernant les droits humains du système interaméricain. Une vingtaine de

Ms Lucie Lamarche, Professor of Legal Philosophy at the Université du Québec in Montreal — you have already heard from her — and Ms Liliana Tojo, from CEJIL, which is a Latin American human rights advocacy group, encouraged us to look at the American Convention on Human Rights, and to continue our discussion on this issue. We intend to make this training available to further groups next year.

We are here today to talk to you about the issues and discussions which came out of this training session. However, we are not here to discuss with you the outcome of consultations with our members.

We would also like to reiterate our concerns as they relate to section 4.1 of the Convention. This is the section dealing with the right to life:

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

The real problem area here lies with the term “in general, from the moment of conception,” since this could potentially serve as an argument for groups wishing to criminalize or prohibit abortion in Canada. It might also be used as an argument against specific types of contraception or as a way of attempting to exert more control over the actions of pregnant women.

In our opinion, any measures of this type would fly in the face of a woman’s right to control her own body and decide when and if she will have babies. However, as my colleague will tell you in her presentation, we believe that there are ways of preventing this negative impact. Undoubtedly, a strict process must be undertaken to weigh the pros and cons. However, this process must be transparent and democratic and must include consultation with and input from the feminist movement throughout Canada, so as to ensure that human rights are in sync with women’s rights.

Ms Gisèle Bourret, Fédération des femmes du Québec: We want to address the problem raised by section 4.1, as my colleague has just said. Indeed the ratification of the Convention by Canada would be one more piece in the human rights protection puzzle.

First of all, Canada’s ratification of the American Convention on Human Rights would put Canada under the jurisdiction of the Inter-American Court on Human Rights and would commit it to taking tangible steps to comply with opinions or recommendations from the Inter-American Court or Commission.

Second, the American Convention on Human Rights and the protocol that stems from this Convention, known as the San Salvador Protocol, could be used to more effectively protect the economic, social and cultural rights of Canadians.

femmes provenant de différents secteurs y ont participé. Mme Lucie Lamarche, professeure de sciences juridiques à l’UQAM — que vous avez déjà entendue — et Mme Liliana Tojo, de CEJIL, qui est une organisation de défense des droits humains en Amérique latine, ont éveillé notre intérêt à revoir notre analyse de la Convention américaine sur les droits humains et, surtout, à poursuivre notre réflexion. Nous comptons d’ailleurs offrir cette formation à d’autres groupes dans la prochaine année.

Nous sommes ici aujourd’hui pour vous faire part des questionnements et des réflexions découlant de cette formation, et non pour vous livrer le fruit d’une consultation de nos membres.

Nous voulons aussi réitérer nos inquiétudes liées à l’article 4.1 de la Convention, le libellé portant sur le droit à la vie:

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

Pour nous, là où le bât blesse, c’est aux mots «en général à partir de la conception», puisque cela pourrait donner des armes supplémentaires aux groupes désirant criminaliser ou interdire l’avortement au Canada, ou certains types de contraceptions, ou encore accroître les tentatives de contrôle des comportements des femmes enceintes.

Pour nous, toutes ces actions seraient contraires au droit de décider du contrôle de nos propres corps et au choix de nos maternités. Cependant, comme ma collègue vous l’exposera, nous croyons qu’il y a des façons de se prémunir contre ces impacts négatifs. Il y a vraisemblablement un exercice rigoureux à faire pour soupeser les avantages comme les désavantages, mais il doit y avoir un processus transparent et démocratique qui inclut la consultation et la contribution du mouvement féministe pancanadien, afin de garantir que les droits humains riment avec les droits des femmes.

Mme Gisèle Bourret, représentante de la Fédération des femmes du Québec: Nous sommes intéressées à chercher une solution au problème que soulève l’article 4.1, tel qu’énoncé précédemment par ma collègue, car la ratification de la Convention par le Canada représente un élément de plus dans le système de protection des droits de la personne.

D’abord, la ratification de la Convention américaine des droits de l’homme aurait pour effet de soumettre le Canada à la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l’homme et de l’engager à prendre des mesures concrètes pour se conformer aux avis ou recommandations interaméricaines que sont la Cour et la Commission.

En second lieu, la Convention américaine des droits de l’homme et son protocole additionnel, le Protocole de San Salvador, pourraient avantageusement servir à mieux protéger les droits économiques, sociaux et culturels des citoyennes et citoyens canadiens.

In the wake of what Professor Lucie Lamarche from the Université du Québec in Montreal stated before this committee, we would like to raise three points on the issue of the protection of economic, social and cultural rights. The first of these concerns section 1 of the Convention. This section of the Convention stipulates that rights and freedoms recognized and guaranteed by the Convention must be implemented without any discrimination. Discrimination in this section may mean economic status or any other social condition. We believe that these stipulations, which include gender, could more effectively protect women, which, as we all know, often make up the poorest or most economically disadvantaged sectors of society.

We would like to stress that section 26 urges State Parties to undertake to adopt measures with a view to achieving progressively the full realization of the rights implicit in the economic and social standards.

Last, specific concepts, which are rare in this type of instrument, are included as points of reference to more effectively protect and defend the rights of all people. Section 21 deals with the interest of society, while section 32 deals with the just demands of the general welfare, in a democratic society.

We believe that given the unprecedented development and almost unfettered progress of trade agreements it is now even more pressing that we assert these types of concepts.

We would also like to address the issue of the importance of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, the Belém do Para Convention. This Convention, to our knowledge, is the most effective instrument that we have at our disposal to eradicate violence against women.

Why has Canada not yet ratified this Convention, but is indeed considering the ratification, in the near future, of the Anti-Terrorism Convention, which it helped to draft?

The Belém do Para Convention, which has been in force since March 5, 1995, includes many meaningful and major sections on women's rights. A case in point, section 2 defines physical, sexual and mental violence in both the private and public sectors. Sections 7 and 8 detail the obligations and duties of individual states, including reparation and compensation responsibilities.

This Convention could be ratified without necessarily ratifying the American Convention on Human Rights. However, it is undoubtedly true that the interpretation or implementation of the do Para Convention does come under the terms and conditions of the main Convention.

The very real problems raised by the second sentence in section 4.1 could probably be addressed by adding an interpretative declaration.

We are not legal experts and we do not want to get into a detailed discussion on the possible wording of such a declaration. Professor Rebecca Cook, from the University of Toronto, put forward possible wording for two types of declarations. The first

En accord avec les propos tenus ici par la professeure Lucie Lamarche de l'UQAM, nous relevons trois points au chapitre de la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Le premier point concerne l'article 1 de la Convention. Ce dernier stipule que les droits et libertés reconnus et garantis par la Convention doivent être appliqués de façon non discriminatoire. Parmi les motifs interdits de discrimination, on retrouve la situation économique de même que toute autre condition sociale. Associé au sexe, il nous apparaît que ce motif peut servir à mieux protéger les femmes, lesquelles, on le sait, sont les plus pauvres ou les plus démunies économiquement.

Soulignons l'article 26 qui enjoint les États parties à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales.

Enfin, certains concepts, rares dans ce genre d'instrument, sont pris comme points de référence et peuvent servir à mieux protéger et défendre les droits de l'ensemble de la population. Il s'agit de l'intérêt social, à l'article 21, ainsi que des justes exigences du bien commun dans une société démocratique, à l'article 32.

L'affirmation de ces concepts est d'autant plus nécessaire aujourd'hui dans le contexte du développement sans précédent et presque sans contrainte des accords de commerce.

Nous voulons aussi porter à votre attention l'importance de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, la Convention de Belém do Para. Cette convention est, à notre connaissance, le meilleur instrument dont nous disposons pour enrayer la violence à l'égard des femmes.

Qu'attend le Canada pour la ratifier, alors qu'il songe, par exemple, à ratifier prochainement la Convention contre le terrorisme à l'élaboration de laquelle il a contribué?

La Convention de Belém do Para, en vigueur depuis le 5 mars 1995, comporte nombre d'aspects intéressants et importants relatifs aux droits des femmes. Notamment, l'article 2 définit la violence dans ses aspects physique, sexuel et psychique et comme pouvant découler des acteurs privés et publics, et les articles 7 et 8 détaillent les obligations ou devoirs des États, dont la responsabilité de réparation, de dédommagement ou de compensation.

Cette convention peut être ratifiée sans que ne le soit la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Il est certain, cependant, que son interprétation ou application relève des termes de la Convention principale.

Les difficultés bien réelles de la deuxième phrase de l'article 4.1 pourraient probablement être contournées ou surmontées par l'ajout d'une déclaration interprétative.

Nous ne sommes pas juristes et ne voulons pas entrer dans une discussion approfondie sur un éventuel libellé de cette déclaration. La professeure Rebecca Cook, de l'Université de Toronto, a proposé le contenu possible de deux types de déclarations, l'un

would be annexed to section 4.1 and the second, of a more general nature, would cover the entire Convention. The initial consultations that we have undertaken, in the wake of Professor Lucie Lamarche's training initiative, were not sufficient to enable us to opt for either type of declaration. We intend to continue our collective discussion of this issue. However, we are now in a position to set out specific points that we consider should be included in any potential declaration developed by Canada.

Firstly, and we would like to refer to two Supreme Court of Canada decisions, particularly *Tremblay v. Daigle, in 1989, and the Winnipeg Child and Family Services (Northwest Area) v. G. (D.F.)*, in 1997, which stated, in reference to the Canadian and Quebec Charter of Rights and Freedoms, that "the only right recognized is that of the born person" and that the term "human being" did not include fetuses.

What is required is wording setting out the prohibition of sexual discrimination in terms of the whole range of rights covered by this Convention, including freedom, integrity, personal dignity and more specifically, the requirements of women as they relate to pregnancy, childbirth and maternity services such as family planning, including abortion.

We are advocating the development of an interpretative declaration and, more generally, discussions on the ratification of the Convention. This should take place in a transparent manner and should ensure the broadest degree possible of consultation with human rights advocacy groups in civil society, especially including women's groups throughout Canada.

The Deputy Chairman: Before we move on to questions for the Fédération des femmes du Québec, we will allow Ms Côté to make her presentation.

Ms Andrée Côté, Director of Legislation and Law Reform, National Association of Women and the Law: I am pleased to have the opportunity to address you and to be able to put forward some of our concerns as they relate to the ratification of the American Convention on Human Rights, and more especially in terms of the chapter on the right to abortion. I will limit what I have to say to the abortion issue.

Currently, the National Association of Women and the Law has not developed a definitive position on ratification. We are involved in the research, consultation and discussion process with other women's groups, both at the Quebec and national level. At our latest conference, held last March, we organized a series of presentations by panelists, including Ms Lamarche, Ms Cook and Ms Tojo from CEJIL. We are currently looking into the possibility of organizing a national meeting to discuss these issues.

I would like to put forward some of our concerns here today in the hope that the Senate Committee on Human Rights will support us in the initiatives that we have undertaken with other non-governmental organizations. These initiatives are designed to

rattaché à l'article 4.1, et l'autre plus général, rattaché à l'ensemble de la Convention. Les quelques consultations que nous avons faites suite à la formation de la professeure, Lucie Lamarche, ne nous permettent pas d'opter pour l'une ou l'autre forme de déclaration, et nous voudrions pouvoir poursuivre collectivement notre réflexion à ce sujet. D'ores et déjà, cependant, nous sommes en mesure d'énumérer les éléments qui, pour nous, devraient figurer dans cette déclaration que ferait le Canada.

D'abord, et nous référant à deux jugements de la Cour suprême du Canada, la cause *Tremblay c. Daigle*, en 1989, et *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg (région du nord-ouest) c. G. (D.F.)*, en 1997, nous voudrions que soit précisé, en référence au droit canadien et aux chartes canadienne et québécoise, le concept de personne dans le sens que le «seul droit reconnu est celui de la personne née» ou encore que l'expression «être humain» ne comprend pas le fœtus.

Il faudrait une formulation précisant l'interdit de la discrimination sexuelle concernant l'ensemble des droits prévus par cette Convention, dont la liberté, l'intégrité et la dignité de la personne et de façon particulière, les besoins spécifiques des femmes en matière de grossesse et d'accouchement et les services en lien avec la maternité auxquels elles ont droit, comme les services de planning des naissances, incluant l'avortement.

Nous voudrions que l'élaboration d'une déclaration interprétative et, plus largement, les discussions entourant la ratification de la Convention, se fassent selon un processus transparent et avec la préoccupation de consulter le plus largement possible les groupes de la société civile préoccupés par la défense des droits humains, dont, prioritairement, les groupes de femmes à l'échelle pancanadienne.

La vice-présidente: Avant de passer à des questions pour la Fédération des femmes du Québec, nous allons demander à Mme Côté de faire son intervention.

Madame Andrée Côté, directrice des affaires juridiques, Association nationale de la femme et du droit: Je suis heureuse d'avoir la possibilité d'intervenir devant vous et de vous exposer certaines de nos craintes par rapport à la ratification de la Convention américaine des droits de l'homme, et tout particulièrement au chapitre du droit à l'avortement. Je vais limiter mes propos à la question de l'avortement.

L'Association nationale de la femme et du droit n'a pas, à l'heure actuelle, de position déterminée sur la ratification. Nous sommes impliqués dans un processus de recherche, de consultation et de discussion avec d'autres groupes de femmes, tant au niveau du Québec que dans le reste du Canada. Lors de notre dernière conférence, au mois de mars dernier, nous avons organisé une série d'interventions par des panélistes, dont Mme Lamarche, Mme Cook et Mme Tojo du CEJIL, et nous sommes en train de discuter de la possibilité de développer une rencontre nationale pancanadienne pour discuter de la question.

Je vous fais part aujourd'hui de certaines de nos préoccupations dans l'espoir que le Comité sénatorial des droits de la personne nous appuiera dans les démarches que nous avons entreprises avec d'autres organisations non gouvernementales,

help us to effectively develop solutions to genuinely strengthen the inter-American human rights system, while at the same time maintaining women's rights.

The issue is how we can play a full role in the inter-American system if we ratify the Convention, without endangering the gains that women have fought so hard to make. There are important issues for women here. At stake are the respect of women's rights, their dignity, their independence, their freedom, their safety and their equality.

Also at stake is Canada's ability to adhere to the principles established at the Vienna Conference in 1993, the World Conference on Human Rights, which firmly established the principle of the universality and indivisibility of rights, the principle that women's rights are human rights and that other rights cannot be obtained or won at the expense of women's fundamental rights.

Let us begin by looking at the problems that can be identified with article 4.1, which reads as follows:

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

Even on first reading, this article is of concern. It sets out a general rule that life is protected from the moment of conception. There is only one case in which this article has been interpreted by the inter-American system, in *Baby Boy* in 1981. That case was based on a complaint from a pro-life group called Catholics for Christian Political Action, against the acquittal of a doctor who had carried out an abortion on a 17-year-old girl in Massachusetts. A complaint was also lodged against the precedents established by the Supreme Court of the United States in *Roe v. Wade*. It was alleged that article 1 of the American Declaration of the Rights and Duties of Man should be interpreted using article 4.1 of the American Convention on Human Rights.

As you know, the United States has not ratified the Convention but, like Canada, it is subject to the Declaration. After examining the preparatory work, the Commission came to the conclusion that article 1 was drafted as a compromise that took into account the existing situations in various countries at the time the Universal Declaration of Human Rights was signed in 1948; article 1 allowed for abortion in certain exceptional cases: to save the life of a mother, to save the honour of an "honest" woman, to prevent the spread of a hereditary disease.

The Commission concluded that the right to life set out in article 1 of the Declaration does not guarantee the right to life "from the moment of conception." It then examined the Convention, although the complaint was not lodged formerly with reference to the Convention. The Commission came to the same conclusion, noting that a first draft of the Convention and article 4.1 had talked about the protection of life from the time of conception. Because a number of States had objected to that

afin de nous aider à mieux développer des solutions qui peuvent réellement renforcer un système interaméricain des droits de la personne, tout en préservant les droits humains des femmes.

La question qui se pose est de savoir comment participer de plain-pied au système interaméricain en ratifiant la Convention, sans mettre en péril les acquis si âprement gagnés par les femmes. Il y a ici un important enjeu pour les femmes. C'est une question de respect des droits humains des femmes, de leur dignité, de leur autonomie, de leur liberté, de leur sécurité et de leur égalité.

Est aussi en jeu la capacité pour le Canada de respecter les principes qui ont été établis à la Conférence de Vienne, en 1993, la Conférence mondiale sur les droits humains, où on a fermement établi le principe de l'universalité et de l'indivisibilité des droits, le principe que les droits des femmes sont des droits humains et qu'on ne peut pas obtenir ou gagner certains droits aux dépens des droits fondamentaux des femmes.

Commençons par regarder les problèmes qu'on peut identifier avec l'article 4.1 qui se lit ainsi:

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

À sa lecture même cet article est inquiétant. Il pose une règle générale qui protège le droit à la vie dès la conception. Il existe une seule cause où cet article a été interprété par le système interaméricain, dans la décision *Baby Boy* en 1981. Il s'agissait d'une plainte qui a été portée, par un groupe pro-vie qui s'appelait Catholics for Christian Political Action, contre l'acquittement d'un médecin qui avait pratiqué un avortement au Massachusetts sur une jeune fille de 17 ans. On portait plainte aussi contre les précédents établis par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Roe v. Wade*. On alléguait que l'article 1 de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme devait être interprété en fonction de l'article 4.1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

Vous savez que les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention, mais qu'ils sont, comme le Canada, sujet à la Déclaration. Après un examen des travaux préparatoires, la Commission en est venue à la conclusion que la rédaction de l'article 1 était le fruit d'un compromis qui tenait compte de la situation en vigueur dans différents pays au moment de l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme, en 1948, et qui permettait la pratique de l'avortement dans certains cas exceptionnels: pour sauver la vie de la mère, pour sauver l'honneur d'une femme «honnête», pour intervenir en cas de maladie héréditaire contagieuse.

La Commission a conclu que le droit à la vie énoncé à l'article 1 de la Déclaration ne garantit pas de droit à la vie «dès la conception». Elle a ensuite examiné la Convention, bien que la plainte n'ait pas été portée officiellement en vertu de la Convention. Elle est arrivée à la même conclusion en notant qu'une première ébauche de la Convention et l'article 4.1 de la Convention avaient fait état de la protection du droit à la vie dès la conception. Comme plusieurs États s'étaient objectés à cette

wording, a compromise was reached, with preference being given to the protection of life “in general, from the moment of conception.”

The Commission concluded that the right in article 4.1 could not be interpreted as an absolute right, which was what the complainants were proposing, and that the legal significance of the phrase “in general, from the moment of conception” was substantially different from the shorter phrase “from the moment of conception.”

In short, article 4.1, according to the Human Rights Commission, does not guarantee the absolute right to life from the moment of conception and it allows for a number of exceptions. Nonetheless, article 4.1 sets out a general rule to the effect that violating the right to life, in general, from the time of conception would be prohibited.

That rule can be used as a basis for prohibiting or criminalizing abortion, which inevitably means destroying a fetus after conception. For example, the delegate from Honduras, during the discussions preceding the adoption of the Cairo action plan on population and development in 1994 expressed his government’s intention to adopt a reservation regarding the platform of action, and he made the following statement:

[*English*]

... The American Convention on Human Rights reaffirms that every person has the right to life and that this right will be protected by law and will be protected in general, starting from the moment of conception, based on moral, ethical, religious and cultural principles, which should regulate the international community, and in accordance with the internationally recognized human rights.

As a consequence of this, one accepts the concepts of ‘family planning,’ ‘sexual health,’ ‘reproductive health,’ ‘maternity without risk,’ ‘regulation of fertility,’ ‘reproductive rights’ and ‘sexual rights’ so long as these terms do not include abortion or termination of pregnancy...

[*Translation*]

The delegates from the Dominican Republic, Nicaragua, El Salvador and Peru also made similar statements. It therefore seems clear that a number of countries felt that article 4.1 constitutes a possible norm that protects the right to life of a fetus and prohibits abortion in general.

Moreover, besides the fact that article 4.1 could be used to prohibit abortion, it could also serve to prohibit access to certain types of contraception such as the IUD, the morning-after pill or RU-486, which all act after conception.

There is also the fact that the right to life in general from the moment of conception could also open the door to measures aimed at protecting the life and even the health of a fetus, for example, an injunction preventing a woman from having an

formulation, on avait fait un compromis et on avait préféré la notion de droit à la vie «en général dès la conception».

La Commission a conclu qu’on ne pouvait pas interpréter le droit à l’article 4.1 comme étant un droit absolu, tel que proposé par le groupe plaignant et que la portée juridique de la phrase «en général dès la conception» était substantiellement différente que la phrase plus courte «dès la conception».

Bref, l’article 4.1, selon la Commission des droits de l’homme, ne garantit pas un droit absolu à la vie dès la conception et elle permet certaines exceptions. Il n’en demeure pas moins que l’article 4.1 se rapporte à une règle générale en fonction de laquelle il serait interdit de porter atteinte au droit à la vie en général dès la conception.

Cette règle peut servir de fondement à l’interdiction ou à la criminalisation de l’avortement, qui est inévitablement synonyme de la destruction du fœtus conçu. À titre d’exemple, le délégué du Honduras, pendant les discussions qui ont précédé l’adoption du programme d’action du Caire sur la population et le développement en 1994, avait exprimé l’intention de son gouvernement d’adopter une réserve quant à la plate-forme d’action et il s’est exprimé ainsi:

[*Traduction*]

[...] la Convention américaine relative aux droits de l’homme affirme que chaque personne a droit à la vie et que ce droit doit être protégé en général, à compter de la conception, en raison de principes moraux, éthiques, religieux et culturels, qui doivent régir la communauté internationale, conformément aux droits de la personne reconnus internationalement.

Par conséquent, on peut accepter les notions de «planification familiale», «santé sexuelle», «santé reproductive» «maternité sans risque», «régulation des naissances», «droits génésiques» et «droits sexuels» pourvu qu’elles ne comprennent pas l’avortement et l’interruption de grossesse [...]

[*Français*]

Les délégués de la République Dominicaine, du Nicaragua, de San Salvador et du Pérou ont aussi fait des déclarations à cet effet. Il apparaît donc clair qu’aux yeux de plusieurs pays, l’article 4.1 comporte une norme positive qui protège le droit à la vie du fœtus et qui interdit l’avortement de façon générale.

Par ailleurs, outre le fait que l’article 4.1 pourrait être utilisé pour interdire la pratique de l’avortement, il pourrait aussi servir à interdire l’accès à certains types de contraception que cela soit le stérilet, par exemple, ou la pilule du lendemain ou le RU-486, qui agissent tous après la conception.

D’autre part, le droit à la vie en général dès la conception pourrait aussi donner ouverture à des mesures visant à protéger la vie et éventuellement la santé du fœtus comme, par exemple, une injonction pour empêcher une femme d’avorter. On pense à l’arrêt

abortion. There was the *Daigle* case in Quebec. Another measure would be an order putting a woman who is a drug addict in a treatment centre, which was an issue in *Winnipeg*.

Article 4.1 could even be used to force a woman to stop working. It might be determined that certain workplaces pose a danger to the fetus.

This article, then, is of concern because it can provide ammunition to pro-life groups and other anti-feminist, fundamentalist and right-wing movements that are trying to outlaw abortion and restore the patriarchal control of men and the State over women's lives.

Article 4.1 also commits the signatory States to ensuring such protection through specific legislation, such as the adoption of an abortion law. Right now, Canada does not have any abortion legislation.

Professor Bill Shabas, a world-renowned expert on human rights, in a discussion on the meaning of article 4.1, concluded that:

[English]

It would seem to safe to assume that article 4.1 does not impose an obligation to prohibit abortion, in general, although it may require State parties to regulate the practice and prohibit it in certain cases, such as after a certain number of weeks of pregnancy ... the current absence of any abortion law in Canada might be judged inadequate to comply with the provisions of article 4 of the American Convention.

[Translation]

That summarizes our concerns with article 4.1. In order to better understand them, we need to place them in a larger context, which will influence their interpretation. The first context to consider is the Canadian context, of course, where the courts abrogated the Criminal Code provisions that criminalized abortion, with the exception of therapeutic abortions.

In 1988, in *Morgentaler*, the Supreme Court of Canada ruled that a criminal prohibition on abortion violated the physical and psychological security of women and their autonomy. In particular, Madam Justice Wilson said that section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms gives women the right to terminate a pregnancy, and she asserted that women could not be treated as a means to another end.

In *Daigle v. Tremblay*, the Supreme Court consolidated that ruling by determining that the right to life belongs exclusively to human beings. Only the pregnant woman has the right to decide whether a pregnancy will go to term, and the father has no "interest" in the fetus.

In 1997, the Supreme Court, in *Winnipeg Child and Family Services (NorthWest Area) v. G. (D.F.)*, ruled that measures to protect the interests of the fetus would violate the human rights of

Daigle au Québec, et une ordonnance qui placerait dans un centre de traitement une femme qui serait toxicomane. On en a parlé dans l'arrêt *Winnipeg*.

On pourrait même utiliser cet article pour empêcher ou forcer une femme d'arrêter de travailler. Dans certains milieux de travail, on pourrait juger que c'est dangereux pour la vie du fœtus.

Bref, l'article 4.1 est inquiétant puisqu'il peut donner prise aux prétentions des groupes pro-vie et autres mouvances anti-féministes, fondamentalistes et de droite qui tentent d'interdire l'avortement et de rétablir le contrôle patriarcal des hommes et de l'État sur la vie des femmes.

De plus, l'article 4.1 engage les États signataires à assurer une telle protection par l'adoption de mesures législatives spécifiques en adoptant, par exemple, une loi sur l'avortement. Or, à l'heure actuelle, il n'existe pas de loi sur l'avortement au Canada.

Le professeur Bill Shabas, un expert mondialement reconnu en droits de la personne, dans une discussion de la portée de l'article 4.1, concluait ainsi:

[Traduction]

On peut présumer que l'article 4.1 n'impose pas d'obligation d'interdire l'avortement, en général, mais peut exiger des États parties qu'ils réglementent cette pratique et l'interdisent dans certains cas, par exemple, après un certain nombre de semaines de grossesse [...] l'absence actuelle de loi au sujet de l'avortement au Canada peut être jugée non conforme à l'article 4 de la Convention américaine.

[Français]

Cela résume nos préoccupations par rapport à l'article 4.1. Pour mieux cerner ces préoccupations, il faut les mettre dans un contexte plus large, qui va influencer leur interprétation. Le premier contexte à examiner ou à avoir à l'esprit est le contexte canadien, évidemment, où on a abrogé judiciairement les dispositions du Code criminel qui criminalisaient l'avortement et qui prévoyaient l'exception de l'avortement thérapeutique.

En 1988, dans l'arrêt *Morgentaler*, la Cour suprême du Canada a jugé qu'une interdiction criminelle de l'avortement portait atteinte à la sécurité physique et psychologique des femmes et à leur autonomie. En particulier, la juge Wilson affirmait que l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés confère à une femme le droit d'interrompre ou non sa grossesse et soulignait que les femmes ne peuvent pas être traitées comme des moyens pour réaliser une autre fin.

Dans l'arrêt *Daigle c. Tremblay*, la Cour suprême a consolidé cette décision en affirmant que le droit à la vie appartient exclusivement à la personne humaine. Seule la femme enceinte a le droit de décider si une grossesse sera menée à terme, et le père n'a aucun «intérêt» sur le fœtus.

En 1997, la Cour suprême, dans l'arrêt *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg (région du nord-ouest) c. G. (D.F.)*, a jugé que des mesures visant la protection des intérêts du

women, in particular the possibility of issuing detention orders to force a mother into drug treatment. Those are Canadian legal precedents which represent very important victories for women and which are the result of many years of struggle and legal intervention. The fact that Canada has no anti-abortion law is a major victory, since women's autonomy is not currently fettered in any way by the State.

Abortion is in the medical domain, and therefore a medical act, and a woman can decide to terminate an unwanted pregnancy of her own free will.

When we put article 4.1 into an international law context, we realize that the situation is less favourable, if interesting. In international law, there is no formal recognition of the right to abortion. Over the past few years, a number of authorities have recognized that criminalizing abortion leads to the practice of secret abortions, which are a major cause of death among women and jeopardize their right to life.

The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, or CEDAW, has often asked various States to review their legislation on the criminalization of abortion and to ensure that women have access to high-quality abortion services. CEDAW submitted general recommendation 24, which explicitly asks States to remove barriers preventing women from accessing health services, in order to ensure full respect for their right to life.

Similarly, the U.N. Committee on Human Rights decided that criminalizing abortion led to violations of women's right to life. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in general comment 14, adopted in 2000, recommended that specific measures be taken to improve the health of mothers without discrimination.

We can see that in international law there are the beginnings of a corpus of law that is starting to recognize the basis of a right to abortion and certainly the consequences for women's right to life and health when abortion is criminalized.

This development of a corpus of law is interesting, but it needs to be put into a national and international political context that is worrisome right now. In Canada, for example, there are fears that pro-life activists could use article 4.1 to call for legislation outlawing abortion.

Other factors might contribute to such a scenario. Certain political parties in Canada have taken an anti-abortion position. Last week, a Canadian Alliance MP introduced a motion in the House of Commons — it did not pass, by the way — to study the definition of human being and the understanding of a fetus as a human being.

fœtus empiéteraient sur les droits humains des femmes, notamment par la possibilité d'adopter des ordonnances de détention pour forcer quelqu'un à suivre une cure de désintoxication. Ce sont des précédents judiciaires canadiens qui marquent des victoires très importantes pour les femmes et qui sont le résultat de nombreuses années de lutte et d'interventions judiciaires. L'absence de lois au Canada qui criminalisent l'avortement est une victoire majeure, puisque aucune entrave à l'autonomie des femmes n'est actuellement posée par l'État.

L'avortement est du ressort médical, donc un acte médical, et il revient à la femme de décider d'interrompre une grossesse non désirée selon son libre arbitre.

En situant l'article 4.1 dans un contexte de droit international, on se rend compte que la situation, bien qu'intéressante, n'est pas aussi favorable. Il n'existe pas, en droit international, de reconnaissance formelle du droit à l'avortement. Depuis quelques années, certaines instances reconnaissent que la criminalisation de l'avortement mène à la pratique de l'avortement clandestin, pratique qui constitue une cause importante de décès chez les femmes et met en péril le droit à la vie des femmes.

À cet égard, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ou CEDAW, a souvent demandé à différents États de revoir leur législation relative à la criminalisation de l'avortement et d'assurer aux femmes l'accès à des services d'avortement de qualité. Le Comité a soumis la recommandation générale numéro 24 qui demande explicitement aux États de retirer les barrières à l'accès pour les femmes à des services de santé, afin d'assurer le plein respect de leur droit à la vie.

De même, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a jugé que la criminalisation de l'avortement entraînait des violations du droit à la vie des femmes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans le commentaire général numéro 14, adopté en l'an 2000, a recommandé que des mesures spécifiques soient prises dans le but d'améliorer la santé des mères, et ce, sans discrimination.

On a donc sur le plan du droit international, le début d'un corpus juridique qui commence à reconnaître les bases d'un droit à l'avortement et certainement les incidences de la criminalisation de l'avortement, sur le droit des femmes à la vie et à la santé.

Cette émergence d'un corpus juridique est intéressante, mais il faut la placer dans un contexte politique national et international actuellement inquiétant. Au Canada, par exemple, on se doute que des militants pro-vie pourraient utiliser l'article 4.1 dans le but de réclamer une législation qui criminaliserait l'avortement.

D'autres facteurs sont susceptibles de favoriser un tel scénario. Certains partis politiques au Canada prennent position contre l'avortement. La semaine dernière, un député de l'Alliance canadienne a présenté une motion à la Chambre des communes — motion qui, d'ailleurs, n'a pas été adoptée — visant à étudier la définition de l'être humain et la compréhension du fœtus comme être humain.

We know as well that there are currently certain pro-natalist pressures, from groups such as hard-core nationalists in Quebec and the racist lobby in Canada, to ensure that there are more white children born in Canada.

There is also an anti-feminist lobby that is generally influenced by American policies. I will end my overview of the political context with a few words about the policies of the Bush government, including the adoption of the "Global Gag Order" a year and a half ago, which makes it illegal to fund any organization providing information on abortion. There is a set of policies in the United States aimed not only at outlawing abortion but also at prohibiting any form of contraception and promoting abstinence as the only form of contraception. At the recent U.N. forum on the Convention on the Rights of the Child, the United States intervened along with the Vatican to oppose any reference to reproductive rights that could include abortion.

We are living in a context where the right of women to reproductive autonomy is not guaranteed. We must be very cautious. The gains that we have managed to make in Canada are unique in the world and they are fragile.

We see ratification as an interesting challenge. Could we use the ratification of the Convention as an opportunity to confirm political support in Canada for the autonomy of women, the reproductive freedom of women, and advance the cause of freedom for women everywhere on the continent? By adopting declarations of interpretation, can we develop wording that recognizes the gains made in *Morgentaler* or *Daigle*, for example, in order to guide the interpretation of article 4.1?

The question that we still need to explore is the legal force of such a declaration of interpretation. Would the Intra-American Court consider itself to be actually bound by a declaration of interpretation? That is what we must explore, in order to avoid playing Russian roulette and in order that we can rest assured that we are embarking wholeheartedly on a "continentalization" of human rights, while ensuring full protection of women's rights to dignity, security and freedom. That is essential in order for women to be full citizens and attain full equality.

Senator Beaudoin: The case law that you have cited is crystal clear. Right now, Canada has no abortion law. We have two Supreme Court decisions and *Morgentaler*. If I understand correctly, we have not signed this treaty. The issue is whether we should sign it, in view of article 4.1.

Ms Côté: The question is: Should we sign the treaty despite article 4.1?

Senator Beaudoin: If we sign the treaty, it would normally be implemented and the 1937 Privy Council decision would be adhered to. However, we know very well that this famous Privy Council decision, which says that implementation legislation must be passed in order to bring a treaty into effect in Canada, is never followed. I have never understood why we have not implemented

On sait qu'il existe présentement certaines pressions natalistes, qu'il s'agisse de nationalistes pure laine au Québec ou du lobby raciste au Canada, pour faire en sorte qu'il y ait plus de naissances d'enfants de race blanche au Canada.

On a également un lobby anti-féministe nourri, en général, par les politiques américaines. Je terminerai mon tour d'horizon du contexte politique par quelques mots sur les politiques du gouvernement Bush dont l'adoption du «Global Gag Order» il y a un an et demi qui interdit de financer tout organisme donnant de l'information sur l'avortement. Une série de politiques aux États-Unis visent non seulement à interdire l'avortement mais toute forme de contraception et prônent l'abstinence comme la seule forme de contraception. Récemment, au forum de l'ONU sur la Convention relative aux droits des enfants, les États-Unis sont intervenus main dans la main avec le Vatican pour s'opposer à toute référence aux droits reproductifs qui pourrait comprendre l'avortement.

Nous sommes dans un contexte où le droit des femmes à l'autonomie reproductive n'est pas garanti. Une très grande précaution est de rigueur. Les acquis que nous avons réussi à obtenir au Canada sont uniques au monde et fragiles.

La question de la ratification représente pour nous un défi intéressant. Peut-on utiliser cette occasion de ratifier la Convention pour confirmer le soutien politique au Canada à l'autonomie des femmes, la liberté reproductrice des femmes, et faire avancer la cause de la liberté des femmes partout, sur l'échelle continentale? Peut-on développer, par le biais de l'adoption de déclarations interprétatives, une formulation reconnaissant les acquis de l'arrêt *Morgentaler* ou de l'arrêt *Daigle*, par exemple, afin de guider l'interprétation de l'article 4.1?

La question que nous devons encore explorer est celle de la force juridique d'une telle déclaration interprétative. La Cour interaméricaine se sentirait-elle réellement liée par une déclaration interprétative? C'est ce que nous devons explorer pour s'assurer de ne pas jouer à la roulette russe et que l'on puisse réellement dire: oui, on embarque de plein pied sur une «continentalisation» des droits humains tout en protégeant pleinement le respect des droits des femmes à la dignité, la sécurité et la liberté. C'est un des gages essentiels de la citoyenneté effective des femmes et à la réalisation de notre plaine égalité.

Le sénateur Beaudoin: La jurisprudence que vous avez citée est claire, nette et précise. Actuellement, il n'existe pas de législation au Canada sur l'avortement. Nous avons deux arrêts de la Cour suprême et celui de *Morgentaler*. Si je comprends bien, nous n'avons pas signé ce traité. La question est bien de savoir si nous devrions signer le traité à cause de l'article 4.1?

Mme Côté: La question est: devrait-on signer le traité malgré l'article 4.1?

Le sénateur Beaudoin: Si on signe le traité, on devrait normalement le mettre en œuvre et poursuivre la décision du Conseil privé de 1937. Toutefois, on sait savons fort bien que l'on ne donne jamais effet à cette fameuse décision du Conseil privé qui dit que pour qu'un traité soit en vigueur chez nous, il faut légiférer pour le mettre en oeuvre. Je n'ai jamais compris

the treaties that we have been signing for over 60 years. It is strange, but that is the reality. If we sign the treaty and we do not implement it, article 4 is not in force.

[English]

We have to implement a treaty to give effect to the treaty. If we sign and do not implement the treaty, the treaty is not the law of the land.

[Translation]

The Privy Council decision is very clear. Since the case law is clear, unless we want to change our attitude about abortion — and I do not believe that any Prime Minister over the past number of years has wanted to bring about such a change. So we have a problem. If we sign the treaty without implementing it we are not getting anywhere. Signing the treaty and trying to short-circuit article 4.1 is not very satisfactory.

I would like to know what the women of Canada would like to see. That may be a controversial question. Personally, I feel that the opinion of women is fundamental here. If there is anything that is fundamental, that is it.

Ms Bourret: We agree with you on that point.

We have an opening to further explore the implications of ratifying this convention, in particular where the second sentence of article 4.1 is concerned.

That consultation has certainly not taken place. We had some training, we consulted a few people from groups that are directly affected by this issue, but we want to have time to consult women further and discuss with them this whole problem of the inter-American system of human rights. It should also be pointed out that community groups and women's groups are not very aware of the impact that ratifying a given treaty or a convention could have. We need time to do consultations and raise awareness surrounding these issues, which are contentious, to say the least.

There are advantages to ratifying this Convention and there are disadvantages or specific difficulties, which Ms Côté has described for you at length. We need to see how to ensure that the fundamental rights of women are protected within the inter-American system. This process is just getting underway. We need more time and resources to carry it out properly.

Senator Beaudoin: Some experts appeared before the committee, and the criminal law aspects seem fairly clear to me. I am talking about Canadian criminal law.

Is article 4 of the Convention reconcilable with the Canadian situation where we have no abortion law currently? It is a decision made by a woman in consultation with her doctor. Do we want to change that? If so, can we reconcile this with article 4 of the Convention?

comment il se fait que depuis plus de 60 ans on ne met pas en oeuvre les traités que l'on signe. C'est étrange, mais il en est ainsi. Si on signe le traité et qu'on ne le met pas en oeuvre, l'article 4 n'est donc pas en vigueur.

[Traduction]

Il faut appliquer un traité pour qu'il soit en vigueur. Si nous le signons sans l'appliquer, le traité ne fait pas partie de nos lois.

[Français]

C'est très clair au Conseil privé. Comme on a une jurisprudence très claire, à moins qu'on veuille changer d'attitude en ce qui a trait à l'avortement — et je crois qu'aucun premier ministre, depuis un certain nombre d'années, n'a désiré faire ce changement. Nous nous retrouvons donc devant une difficulté. Le fait de signer le traité sans pour autant le mettre en oeuvre ne fait pas avancer les choses. Le fait de signer le traité et tenter de court-circuiter l'article 4.1 n'est pas très adéquat.

J'aimerais savoir ce que les femmes du Canada désirent obtenir. La question est peut-être controversée. Pour ma part, je considère l'opinion des femmes très fondamentale. S'il est un domaine fondamental c'est bien celui-là.

Mme Bourret: Nous nous entendons sur ce point.

Nous avons une ouverture pour approfondir davantage les implications qu'aurait la ratification de cette Convention en rapport, entre autres, avec la deuxième phrase de l'article 4.1.

Il est certain que cette consultation ne s'est pas faite. On a eu une formation, on a consulté quelques personnes qui viennent de groupes directement touchés par cette question, mais on veut avoir du temps pour consulter davantage les femmes et discuter avec elles de toute cette problématique du système interaméricain des droits de l'homme. Il faut dire aussi que les groupes communautaires et les groupes de femmes ne sont pas très au fait des impacts que peuvent avoir les ratifications de tel traité ou de telle convention. On a besoin de temps pour faire une consultation et de l'éducation populaire autour de ces questions qui sont, pour le moins, contradictoires.

Il y a des avantages à ratifier cette Convention et des inconvénients ou des difficultés spécifiques dont Mme Côté vous a entretenu longuement. Il s'agit de voir comment faire en sorte que ces droits fondamentaux des femmes soient préservés à l'intérieur du système interaméricain. On commence le processus. On a besoin de plus de temps et de ressources pour le mener à bon port.

Le sénateur Beaudoin: Des experts sont venus devant nous et cela m'apparaît tout de même, en droit criminel, assez clair. Je parle du droit criminel canadien.

Est-ce que l'article 4 de la Convention est conciliable avec la situation canadienne où on n'a rien en matière d'avortement actuellement? C'est une concertation entre la femme et son médecin. Est-ce qu'on veut changer cela? Si oui, est-ce conciliable avec l'article 4 de la Convention?

Ms Matte: It is clear that, as things stand, article 4.1 is irreconcilable with Canadian law. It would be a major step back and a serious threat to our acquired rights, which are fundamental human rights.

We want to ensure, as a minimum, that we keep what we have won at the Supreme Court level, that is the recognition that a woman's right to terminate an unwanted pregnancy is part of her fundamental human rights, her right to human security, freedom and equality. We can put that in, but would it be compatible with article 4? That is what we will have to see.

I think it would take a few declarations of interpretation to inject a certain interpretation of our law into the provisions of the Convention. It is possible those declarations of interpretation might be seen as reservations, in other words, as going against article 4.1. That is quite possible. If that is the case, it will not necessarily be the end of the world.

Certainly, in Canada, the right to life is protected by many clauses other than clause 4 of the Inter-American Convention. I am not saying the ideal thing to do is to have reservations on this article. Professor Rebecca Cook, amongst others, says the worst of all interpretations would be to put a reservation on clause 4.1 at the outset.

If declarations of interpretation are being added to article 7 of the Convention, saying that every individual has the right to freedom and security of the person, maybe we could add a declaration of interpretation to that same article to say that we, in Canada, interpret this as including the right of a woman to interrupt an unwanted pregnancy. There we would not be going against article 4.1, but we would certainly be clarifying the scope of our vested rights in article 7. I do not know if that would hold, legally. I hope you will have the opportunity to push this matter further and perhaps by adopting two or three declarations of interpretation in different articles, we will manage to consolidate what we have already gained.

We fought so hard — I was personally involved in this fight in Montreal in the 70s and 80s. It required a lot of energy from two or three generations of women. We do not want to start it all over again.

Senator Kinsella: As you know, the decision to ratify or not ratify is a joint decision involving the provinces and the federal government. Have you had any contact or discussions with the provincial governments for example with the Government of Quebec which, usually, does very in-depth studies on these matters? I know it did a marvellous study before the ratification of international pacts. This decision was almost made in camera.

It is the first time this Senate committee is going to be throwing any light on this question. It is a very important and very informative discussion.

Ms Côté: I will not answer for my Quebec colleagues, but Canada-wide, the national association has not had any contact with the representatives of the different provinces. I admit that

Mme Matte: C'est clair qu'à l'heure actuelle, l'article 4.1 est irréconciliable avec le droit canadien. Ce serait un recul majeur et une mise en péril sérieuse de nos droits acquis, qui sont des droits humains fondamentaux.

On voudrait s'assurer qu'au minimum, on préserve ce qu'on a gagné devant la Cour suprême, c'est-à-dire qu'on reconnaisse que le droit d'une femme d'interrompre une grossesse non désirée fait partie de ses droits humains fondamentaux, de son droit à la sécurité humaine, à la liberté et la l'égalité. Cela, on peut l'inscrire, mais est-ce que ce serait compatible avec l'article 4? C'est ce qu'il faudra voir.

Je crois qu'il faudrait quelques déclarations interprétatives pour injecter une certaine interprétation de notre droit dans les dispositions de la Convention. Il se peut qu'on juge que ces déclarations interprétatives sont en fait des réserves, c'est-à-dire qu'elles vont contre l'article 4.1. C'est fort possible. À ce moment, cela ne sera pas nécessairement la fin du monde.

C'est certain qu'au Canada, le droit à la vie est protégé par bien d'autres articles que l'article 4 de la Convention interaméricaine. Je ne dis pas que c'est idéal d'émettre une réserve à cet article. La professeure Rebecca Cook, entre autres, dit que ce serait la pire des interprétations que de mettre une réserve, au départ, à l'article 4.1.

Si on faisait des clauses interprétatives à l'article 7 de la Convention, qui dit que tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, peut-être qu'on pourrait ajouter une clause interprétative à cet article pour dire que nous, au Canada, on l'interprète comme incluant le droit d'une femme d'interrompre une grossesse non désirée. On ne va pas aller contre l'article 4.1, mais on va certainement préciser la portée de nos acquis à l'article 7. Je ne sais pas si cela tiendrait juridiquement. J'espère que vous aurez l'occasion de pousser cette question et peut-être qu'en adoptant deux ou trois clauses interprétatives à des articles différents, on va arriver à consolider nos acquis.

On s'est battu tellement fort — j'ai été personnellement impliquée dans cette bataille, à Montréal, dans les années 1970 et 1980. Cela a demandé beaucoup d'énergie à deux ou trois générations de femmes. On ne veut pas recommencer cette bataille.

Le sénateur Kinsella: Comme vous le savez, la décision de ratifier ou non est une décision conjointe avec les provinces et le gouvernement fédéral. Avez-vous eu un contact ou des discussions avec les gouvernements des provinces, par exemple avec le gouvernement du Québec qui, habituellement, fait des études très profondes sur ces questions? Je sais qu'il a fait une étude merveilleuse avant la ratification des pactes internationaux. Cette décision s'est presque prise à huis clos.

C'est la première fois que ce comité du Sénat va faire la lumière sur cette question. C'est une discussion très importante et très informative.

Mme Côté: Je ne répondrai pas pour mes collègues du Québec, mais sur le plan canadien, l'Association nationale n'a pas établi de contacts avec les représentants des différentes provinces. J'avoue

we're behind on this matter, as are many other social groups. What made us aware of the stakes here is the discussion on Canada's adhesion in 1990 to the Organization of American States, but perhaps even more the Summit of the Americas in Quebec City. As my colleagues were saying, it is also a matter of becoming aware that we might have an interest in uniting human rights, in joining an inter-American system and trying to progress with socio-economic standards on a continental scale.

Frankly, women's groups are just starting to think about all this. The spontaneous reflex of many groups was to say that they did not want to accede to the Convention because of clause 4.1. Now, our colleagues from the south are calling upon us and we are trying to find a way to ratify this while keeping what we already have. We are starting our work. We are establishing contacts with women's groups and other human rights defence organizations. We are not at the stage where we are lobbying the provinces yet.

Senator Kinsella: From the standpoint of promoting human rights all across the world and from the standpoint of women, do you think it is important for Canadian women to participate in this fight against discrimination? Do you think it is important to conceptualize the problem of this Convention in the area of international rights and in the international, hemispheric context?

We are more aware since the Quebec City Summit. From that point of view, would it be a good thing to ratify, with all necessary reservations — not necessarily with all the reservations — so that Canada — and all the women's groups — could participate with full solidarity?

Ms Côté: We can talk in terms of solidarity, but on the international scene, the women's movement has been active in research during the last 20 years. It wants the community of States and especially the United Nations, to recognize, the rights of women as being full-fledged human rights and to develop the tools that women can use to address their governments. That is very clear. The World March of Women is a good example. The women in the southern countries often use those international tools of human rights as a lever on their own governments. Just think about the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

The inter-American system is not well known. That is also true for the Quebec women's movement. According to our latest information, the inter-American system of human rights goes further, in some respects, than the United Nations system where defenders of human rights are concerned. We are looking at the possibility of working jointly with the inter-American system.

I was referring to all the agreements surrounding the FTAA. The inter-American system of human rights is almost becoming a way of putting a monkey wrench in the works of those programs States use more and more to withdraw from their populations and

qu'on est en retard sur cette question comme bien d'autres groupes sociaux. C'est la discussion sur l'adhésion du Canada en 1990 à l'Organisation des États américains, mais peut-être plus le Sommet des Amériques à Québec, qui nous ont emmené à prendre conscience des enjeux. Comme le disaient mes collègues, c'est aussi une question de prendre conscience qu'on pourrait avoir intérêt à solidariser les droits humains, à s'embarquer dans un système interaméricain et à essayer de faire avancer les standards socio-économiques sur l'échelle continentale.

Franchement, les groupes de femmes en sont au début de leur réflexion. Plusieurs groupes ont longtemps eu le réflexe spontané de dire qu'ils ne veulent pas adhérer à la Convention à cause de l'article 4.1. Maintenant, on est interpellé par nos collègues du Sud et on est en train de réfléchir au moyen de ratifier, tout en préservant nos acquis. On commence notre démarche. On est en train d'établir des contacts avec les groupes de femmes et avec les autres organisations de défense des droits humains. On n'est pas encore rendu au lobby avec les provinces.

Le sénateur Kinsella: Du point de vue de la promotion des droits de la personne dans le monde entier et du point de vue des femmes, pensez-vous qu'il serait très important d'avoir la participation des femmes canadiennes dans cette lutte contre la discrimination? Pensez-vous qu'il est important de conceptualiser la problématique de cette Convention dans le domaine des droits internationaux et dans le régime international, hémisphérique?

Nous sommes plus sensibilisés depuis le Sommet de Québec. De ce point de vue, serait-il bon de ratifier avec les réserves nécessaires — pas nécessairement avec toutes les réserves — de façon à ce que le Canada — et tous les groupes de femmes — puissent participer en toute solidarité?

Mme Côté: On peut parler en termes de solidarité, mais sur la scène internationale, c'est sur le plan de la recherche que le mouvement des femmes est actif depuis les 20 dernières années. Il veut faire reconnaître, par la communauté des États, entre autres les Nations Unies, les droits des femmes comme des droits humains à part entière et développer des outils que les femmes peuvent utiliser pour interpeller leur gouvernement. C'est très clair. La marche mondiale des femmes est un bon exemple. Les femmes du Sud utilisent souvent ces outils internationaux de droits humains pour se donner un levier face à leur propre gouvernement. On n'a qu'à songer à la Convention contre toute forme de discrimination à l'égard des femmes.

Le système interaméricain est méconnu. C'est vrai également du mouvement des femmes du Québec. Selon les dernières informations que nous avons obtenues, le système interaméricain des droits humains va plus loin à certains niveaux que le système des Nations Unies, au niveau des défenseurs des droits humains. On étudie la possibilité de travailler conjointement avec le système interaméricain.

Je faisais référence à tous les accords liés à la ZLÉA. Le système interaméricain des droits humains devient presque une façon de mettre des bâtons dans les roues des programmes qui visent à désengager de plus en plus les États vis-à-vis de leur

to do away with the recognition of certain rights or to set back rights acquired by women in some of the poorest populations. We would like to explore the use of that inter-American system.

However, article 4.1 is an enormous irritant right now. We should make more use of the solutions available to make a concrete contribution to the inter-American system, as a State. We should also try to find a way for Canadian women to benefit from this.

Ms Bourret was mentioning the positive points of the Convention that might be of some interest to use here, not only where solidarity with women in the south is concerned but also as concerns our own situation as a lever for progress and to broaden even more the concept of respect for human rights and the question of equality.

Senator Joyal: Have you evaluated the impact of the article in the light of the stem cell legislation? The debate on the legal status of the fetus was raised in that context. If you look at the second sentence of the first paragraph of article 1, the question would be relevant.

In practice, if Canada were to sign the Convention as worded, its legislation could be attacked before the courts as being in violation of the right to life as of the moment of conception. Conception could happen as soon as the ovum is fertilized and thus you could not argue that you could not do research on a cell whose effect would be to destroy it. Do you have any comments?

Ms Côté: We did not do any specific research on the question. The interpretation could be that conception could mean immediately. The church has been debating that matter at length. In modernistic terms, conception begins immediately as soon as the ovum is fertilized. That could eventually lead to an interpretation that would be that strict. Would that be accepted in Canada? There would certainly be a debate. From the technical point of view, I do not see what could prohibit such an interpretation.

Senator Joyal: There could be two ways of getting around the difficulty posed by article 4.1. You said that we would have to see how, at the legal level, the inter-American courts have interpreted the legal scope of a declaration of interpretation. Have they recognized it as having an inherent force of the same nature as an article of the Convention, or is it viewed as a formal reservation? Your opinion is that a reservation leads to a strict interpretation of article 4.1, which is that conception happens the moment the ovum is fertilized. We are then placed before a situation like:

[English]

We are damned if we do and we are damned if we don't.

[Translation]

Until we find out otherwise, if we cannot answer the question you raised in the conclusion of your presentation to the effect that we do not know the legal scope of a declaration of interpretation,

population et à faire lever la reconnaissance de certains droits ou faire reculer des droits acquis pour les femmes chez les populations les plus démunies. On veut pouvoir explorer l'utilisation de ce système interaméricain.

Cependant, l'article 4.1 est présentement un gros irritant. Il faudrait exploiter plus à fond les solutions disponibles afin de contribuer concrètement en tant qu'État au système interaméricain. Il faudrait également trouver une façon pour les femmes du Canada d'en tirer profit.

Mme Bourret parlait des points positifs de la Convention qu'il pourrait être intéressant d'utiliser ici, pas seulement au niveau de la solidarité avec les femmes du Sud mais aussi par rapport à notre propre réalité, comme point d'appui pour faire avancer et élargir encore plus le concept de respect des droits humains et la question de l'égalité.

Le sénateur Joyal: Avez-vous évalué l'impact de l'article par rapport à la législation sur les cellules souche? Le débat sur le statut juridique du fœtus a été soulevé, eu égard à ce sujet. Si on lit la deuxième phrase du premier paragraphe de l'article 1, la question serait pertinente.

En pratique, si le Canada signait la Convention telle quelle est, sa législation pourrait être attaquée devant les tribunaux comme étant une violation du droit à la vie à partir de la conception. La conception pourrait commencer à partir de la fécondation de l'ovule et on ne pourrait donc pas soutenir que l'on ne pourrait pas faire de recherches sur une cellule qui aurait pour effet de la détruire. Avez-vous des commentaires?

Mme Côté: On n'a pas fait de recherches spécifiques sur la question. L'interprétation pourrait être qu'à partir de la conception, cela veut dire immédiatement. Il y a eu des débats à ce sujet depuis longtemps dans l'Église. La conception est jugée dans la modernité comme immédiate, dès qu'il y a fertilisation de l'ovule. Cela pourrait éventuellement donner lieu à une interprétation aussi stricte que celle-là. Est-ce que cela serait accepté au Canada? Il y aurait certainement un débat. Du point de vue technique, je ne vois pas ce qui interdirait une telle interprétation.

Le sénateur Joyal: Il y aurait deux façons de contourner la difficulté de l'article 4.1. Vous avez dit qu'il faudrait voir sur le plan juridique comment les tribunaux interaméricains ont interprété la portée juridique d'une déclaration interprétative. Lui ont-ils reconnu une force inhérente, de même nature que s'il s'agissait d'un article de la convention ou font-ils une réserve formelle? Vous êtes d'avis qu'une réserve confère une interprétation stricte à l'article 4.1, à savoir que la conception est constatée à partir du moment où il y a fécondation de l'ovule. On est placé devant une situation du genre:

[Traduction]

On a toujours tort, quoi qu'on fasse.

[Français]

Jusqu'à nouvel ordre, si on ne peut pas répondre à la question que vous avez soulevée dans la conclusion de votre présentation à l'effet qu'on ne connaît pas la portée juridique d'une déclaration

we run the risk of signing the Convention including a declaration of interpretation that could be set aside by the courts, in other words giving article 4.1 the scope that other countries have argued, such as Honduras and others, who have pointed out their strict interpretation of article 4.1.

Ms Côté: We do not have the answers to all the questions, especially to your question concerning the interpretation of the American court on the reservations and the declarations of interpretation. I hope your committee will find an answer, because that is what is at stake.

There is an article in the Vienna Convention on the Law of Treaties defining a reservation as being:

[*English*]

... as a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State.

[*Translation*]

In other terms, if you adopt a declaration of interpretation clearly guaranteeing the right of women to abortion or which clearly states that article 4 defines a person as being a human being born live, then it is understood that the right to personal freedom and safety includes the right to interrupt an unwanted pregnancy. For example, if we use a very clear language in our declaration of interpretation and we judge that it goes against the spirit of article 4.1, then it will become a reservation even if we call it a declaration of interpretation.

That allows for a bit of leeway. We are not conceding the most negative interpretation, on the contrary, the interpretation is presumed to go in the direction of the universal recognition of women's human rights and the direction of the recognition of the right to life of women in the different United Nations venues, but it would clearly go contrary to an interpretation recognizing the right to life immediately after conception.

Maybe if the court were to judge that our declaration of interpretation squarely opposed article 4.1, it would recognize it in law, finally, as being a reservation.

That is a hypothesis and I think that it is really a question that deserves further study to make sure we are not playing Russian roulette with the rights of women.

Ms Bourret: I would like to add two things. First, a declaration of interpretation must be accepted by the court or the commission.

Secondly, I have trouble seeing this declaration of interpretation being taken as a reservation. The first sentence of article 4.1 reads: "Every person has the right to have his life respected."

interprétative, on court le risque de signer la Convention comprenant une déclaration interprétative qui pourrait être mise de côté par les tribunaux, donc de donner à l'article 4.1 la portée que d'autres pays ont soutenu, tel que le Honduras et autres, qui ont souligné leur interprétation stricte de l'article 4.1

Mme Côté: On n'a pas les réponses à toutes les questions, surtout à votre question concernant l'interprétation de la cour américaine sur les réserves et les déclarations interprétatives. Je souhaite que votre comité trouve une réponse, car c'est cela l'enjeu.

Il y a un article dans la Convention de Vienne sur la loi des traités, qui définit la réserve de la façon suivante:

[*Traduction*]

[...] une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État.

[*Français*]

En d'autres termes, si on adopte une déclaration interprétative qui garantit clairement le droit des femmes à l'avortement ou qui dit clairement que l'article 4 définit la personne comme un être humain né vivant, on comprend que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne inclut le droit d'interrompre une grossesse non désirée. Par exemple, si nous utilisons un langage très clair dans notre déclaration interprétative et que nous jugeons qu'elle va à l'encontre de l'esprit de l'article 4.1, cela deviendra une réserve, même si nous l'appelons une déclaration interprétative.

Cela donne un peu de jeu. On ne concède pas l'interprétation la plus négative, au contraire, on présume une interprétation qui va dans le sens de la reconnaissance universelle des droits humains des femmes et qui va dans le sens de la reconnaissance du droit à la vie des femmes dans différentes instances onusiennes, mais qui clairement irait contre une interprétation qui reconnaît le droit à la vie dès la conception.

Peut-être que si la cour jugeait que notre déclaration interprétative allait carrément contre l'article 4.1, elle la reconnaîtrait en droit, finalement, comme une réserve.

C'est une hypothèse, et je pense que c'est vraiment une question qui mérite d'être approfondie, pour s'assurer de ne pas jouer à la roulette russe avec le droit des femmes.

Mme Bourret: J'aimerais ajouter deux choses. Tout d'abord, une déclaration interprétative devra effectivement être acceptée par la cour ou la commission.

Deuxièmement, j'ai peine à concevoir que cette déclaration interprétative puisse être conçue comme une réserve. La première phrase de l'article 4.1 dit: «Toute personne a droit au respect de sa vie.»

A reservation concerning article 4.1 sweeps all that away. Thus, it is difficult to talk about a reservation. We are actually talking about a declaration of interpretation and we are trying to refine the meaning, the nature and the impact of such an article based on the questions raised by Ms Côté.

We sometimes seem to neglect the fact that the Convention is a whole. The articles which are part of a convention are interpreted in conjunction with all the others. Amongst other things, let us not forget article 29 which reads:

No provision of this Convention shall be interpreted as:

b) restricting the enjoyment or exercise of any right or freedom recognized by virtue of the laws of any State party or by virtue of another convention to which one of the said States is a party;

That could be most interesting in developing the declaration of interpretation.

Earlier, I was talking about the principle of sexual non-discrimination applied to all of the rights which is detailed in a specific article. As an example, in article 22.8, concerning displaced persons, sex is not mentioned. If there were a general clause of sexual non-discrimination, other articles than article 4.1 could also be targeted by that statement in a positive way.

Ms Côté: Very briefly, article 29, paragraph b) recognizes the exercise of any right or freedom recognized by virtue of the laws of any State party. Abortion, on the other hand, is not protected by the legislation and that is a problem.

Objections were raised, for instance, to the provisions on equality rights in the Convention. They were saying that it could perhaps only guarantee formal equality, and that access or positive action program may be in jeopardy. It is clear that in the section 15(2) of Canadian Human Rights Act and in the Charter of Rights, there is legal and constitutional protection for the principle of access to equality programs. Abortion, on the other hand, is not guaranteed in the legislation. Thus, I am a bit worried about the efficiency of section 29 in this respect.

Ms Matte: To us it is clear that the Convention cannot be studied without looking at the situation in Canada. It is an invitation to fill the current gaps in the recognition of the right of Canadian women to abortion and to family planning services.

[English]

Senator Taylor: I believe we are one of the few states in the world that separates the right to own property and gives it to the provinces and not to national government. The question of whether or not a woman can own property and have the right to property is important. Quebec was the first province in Canada to do something about it. My own province of Alberta has been dragged, kicking and screaming, into the twentieth century with regard to property rights. Because property rights are under the

Émettre une réserve concernant l'article 4.1 emporte tout cela. Par conséquent, il est difficile de parler de réserve. On parle plutôt de clause interprétative et on essaie d'approfondir le sens, la nature et l'impact d'une telle clause à partir des questions soulevées par Mme Côté.

On semble parfois négliger le fait que la Convention est un tout. Les articles qui font partie d'une convention s'interprètent les uns par rapport aux autres. Entre autres, n'oublions pas l'article 29, qui dit:

Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme:

b) restreignant la jouissance et l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation d'un État partie ou dans une convention à laquelle cet État est partie;

Voilà ce qui pourrait être intéressant dans l'élaboration de la clause interprétative.

Je parlais plus tôt du principe de non discrimination sexuelle appliqué à l'ensemble des droits, lequel est détaillé dans un article en particulier. À titre d'exemple, à l'article 22.8, lorsqu'on parle des personnes déplacées, on ne nomme pas le sexe. Si on avait une clause générale de non discrimination sexuelle, d'autres articles que l'article 4.1 pourraient également être visés par cette déclaration de façon avantageuse.

Mme Côté: Très brièvement, l'article 29, alinéa b) reconnaît les droits acquis par législation, l'exercice de tout droit ou toute liberté reconnue par la législation d'un État. L'avortement, pour sa part, n'est pas protégé par la législation, et c'est un problème.

Il y a eu des objections, par exemple, aux dispositions sur les droits à l'égalité dans la Convention. On disait qu'elle pouvait peut-être seulement garantir l'égalité formelle, que les programmes d'accès ou d'action positive seraient possiblement en danger. Il est clair que l'on a, dans la Loi canadienne des droits de la personne et dans la Charte canadienne des droits de la personne, au paragraphe 2 de l'article 15, une protection, dans notre législation et dans notre Constitution, du principe des programmes d'accès à l'égalité. L'avortement, pour sa part, n'est pas garanti dans la législation. Je suis donc quelque peu inquiète de l'efficacité de l'article 29 à cet égard.

Mme Matte: Pour nous, il est clair qu'on ne peut examiner cette Convention sans regarder la situation au Canada. C'est une invitation à bonifier ce qui existe présentement comme lacunes au niveau de la reconnaissance du droit des femmes canadiennes à l'avortement et à des services de planification des naissances.

[Traduction]

Le sénateur Taylor: Je crois que nous sommes l'un des rares États du monde à séparer le droit à la propriété et à l'accorder aux provinces plutôt qu'au gouvernement national. La question de savoir si une femme peut être propriétaire, et celle de son droit à la propriété, sont importantes. Le Québec a été la première province du Canada à agir en la matière. Ma propre province, l'Alberta, est entrée à son corps défendant dans le XX^e siècle, pour ce qui est du droit à la propriété. Comme ce sont les provinces qui ont

provinces and not under the national government, do you see any conflict between this and the federal government? Are property rights considered to be a part of women's rights?

[Translation]

Ms Matte: This question is far beyond my realm of expertise. If we look at the experience of the World March of Women, the issue of access to property, access to land is, in America, very clearly a problem. The Convention has not been studied to see what kind of access it could give. It may be interesting to look at the situation of aboriginal women or aboriginal peoples in the Americas or in Nicaragua. However, I must confess that the issue of property rights is not really within our realm of expertise.

[English]

Senator Taylor: I was wondering whether Canada could sign something guaranteeing property rights for women when they do not have the constitutional right to do so.

Going back again to article 4.1, how does that affect the modern trend of stem cell research? Could this be used to stop it or aid it or sideline it? What is your opinion on that?

Ms Côté: On the face of it, yes, it could probably be used against that kind of research because clearly 4.1 guarantees protection to life as of conception. Theoretically, it is a possible use of it.

If we wanted to do stem cell research, it would be better to have a democratic debate in Canada and decide where we stand on the issue. It is clear that we have had those debates around the issues of abortion and women's rights. It is always preferable to use domestic debate and establish a consensus.

As far as your concern about property rights, we had concerns way back that property not be included in the Charter of Rights and Freedoms because we wanted to ensure collective rights of Aboriginal peoples over property. That is where our take on the property issue has come from. We were concerned that the guaranteeing of property rights in the convention could possibly jeopardize collective rights, but we understand that there have been recent decisions from the Inter-American Court that do in fact recognize Aboriginal title and Aboriginal rights over property, and those concerns have been allayed.

[Translation]

Senator Joyal: Senator Taylor's question is important. If Parliament has adopted legislation recognizing research on stem cells, it would be protected under section 29, as Ms Bourret just said, because there would be formal national legislation legally recognizing the possibility of doing research and destroying embryonic cells. Thus it could be argued that the rights of a foetus are not absolute, as the last sentence of section 4.2 seems to indicate.

compétence pour les droits à la propriété, et non le gouvernement national, voyez-vous un conflit entre cela et le gouvernement fédéral? Les droits à la propriété font-ils partie des droits de la femme?

[Français]

Mme Matte: Cette question est loin de mon expertise. Si je me réfère à l'expérience de la Marche mondiale des femmes, la question de l'accès à la propriété, l'accès à la terre est, en Amérique, un problème très clair. On n'a pas examiné la Convention en termes de l'accès que cela pourrait donner. Il serait peut-être intéressant d'examiner la situation des femmes autochtones ou des peuples autochtones dans les Amériques ou au Nicaragua. Je dois cependant avouer que la question des droits à la propriété n'est pas tout à fait dans notre champs d'expertise.

[Traduction]

Le sénateur Taylor: Je me demandais si le Canada pouvait signer un instrument garantissant aux femmes des droits à la propriété, s'il n'en a pas le pouvoir constitutionnel.

Mais revenons à l'article 4.1: comment cela touche-t-il les activités modernes de recherche sur les cellules souches? Cette disposition pourrait-elle être invoquée pour y mettre fin, pour y contribuer ou pour les freiner? Qu'en pensez-vous?

Mme Côté: À première vue, en effet, elle pourrait être invoquée contre ce genre de recherche, puisque l'article 4.1 garantit la protection de la vie, à partir de la conception. En théorie, on pourrait y recourir.

Si nous voulons faire de la recherche sur les cellules souches, il faudrait qu'au Canada ait lieu un débat démocratique sur la question, afin de décider quelle est notre position. Il est clair que ces débats ont eu lieu au sujet de l'avortement et des droits des femmes. Il est toujours préférable de tenir un débat national et de créer un consensus.

Pour ce qui est de votre préoccupation au sujet du droit à la propriété, nous craignons que ce droit ne fasse pas partie de la Charte des droits et libertés, et que nous ne puissions garantir des droits collectifs à la propriété pour les peuples autochtones. Voilà d'où venait notre position à ce sujet. Nous avons craint qu'en garantissant le droit à la propriété par convention, on compromette les droits collectifs, mais des décisions récentes du Tribunal interaméricain ont en fait reconnu le titre autochtone et les droits autochtones de propriété, et nos craintes se sont dissipées.

[Français]

Le sénateur Joyal: La question du sénateur Taylor est importante. S'il y a une législation, adoptée par le Parlement, qui reconnaît la recherche sur les cellules souches, elle jouirait de la protection de l'article 29, comme Mme Bourret le disait tantôt, puisqu'il y aurait une législation nationale formelle qui reconnaîtrait légalement la possibilité de faire une recherche et de détruire une cellule embryonnaire. On pourrait ainsi soutenir que le droit du foetus n'est pas absolu, comme la deuxième phrase de l'article 4.2 semble l'indiquer.

Ms Côté: And we would still have to establish that research on stem cells is a right or a freedom.

Senator Joyal: Yes.

Ms Côté: In section 29, we read:

... restricting the enjoyment and exercise of any right or freedom recognized by the legislation ...

Is this a freedom? I think that this is a matter for debate.

[English]

The Deputy Chairman: On the matter of property rights, I would observe that there are countries in the world — although I do not know of any in the Americas — where women's property rights are, indeed, a serious issue. There are countries where women do not have the right to inherit property, for example. It is not an academic issue, although it may be for us right now, fortunately.

[Translation]

I am coming to my question that I hope is simpler and shorter. Both your organizations are consulting your members. I think that Ms Bourret said very clearly that you wanted time before giving a clear answer. Have you any idea of how much time you need?

Ms Côté: On a national scale, we cannot envisage completing the process before a year and a half or two years.

Ms Bourret: As far as we are concerned it is more or less the same, either a year or a year and a half. Based on the training given by Lucie Lamarche, the UQAM community service wants to work with us to help us continue the training, namely to train multipliers, and to reach out to all of our groups concerned with the matter. Thus it would take a year or a year and a half.

Ms Matte: As far as we are concerned, it is important to consult women in the Americas. There is the Canadian aspect, but it is important to be in a position to judge the situation. Perhaps we have not sufficiently stressed how important it is for women in the South to have leverage. Thus we must assess how our government could help women in the Americas in these matters.

Ms Côté: There is obviously a financial factor at work. Women's groups are not funded at all at this time. On a Canadian level, we receive nothing. Nor do we know who will be funding us. This is a problem. This is why it is taking time. We must find sources of funding. If the Senate were ready to help us in any way at all, it would be greatly appreciated.

The Vice-Chair: I do not think that it is part of our mandate. We thank you very much for having come today. You have given us much food for thought and we are grateful to you for that.

Mme Côté: Encore faudrait-il établir que la recherche sur les cellules souches est un droit ou une liberté.

Le sénateur Joyal: Oui.

Mme Côté: À l'article 29, on lit:

[...] restreignant la jouissance et l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation [...]

Est-ce que c'est une liberté? Je pense qu'il faudra débattre de la question.

[Traduction]

La vice-présidente: Au sujet des droits de propriété, je vous rappelle qu'il y a des pays — mais pas dans les Amériques que je sache — où c'est une question grave, pour les femmes. Il y a des pays où les femmes n'ont pas le droit d'hériter d'une propriété, par exemple. Ce n'est pas un débat hypothétique, sauf ici, pour nous, fort heureusement.

[Français]

J'en viens à ma question, qui, j'espère, est plus simple et plus courte. Vos deux organisations sont en train de faire des consultations parmi vos membres. Je pense que Mme Bourret a dit très clairement que vous vouliez avoir du temps avant de donner une réponse claire. Avez-vous une idée de combien de temps il vous faut?

Mme Côté: À l'échelle pancanadienne, on ne peut pas penser conclure le processus avant un an et demi ou deux ans.

Mme Bourret: Pour nous, c'est un peu la même chose, soit un an ou un an et demi. À partir de la formation qu'a donné Lucie Lamarche, le service aux collectivités de l'UQAM veut travailler avec nous afin que nous puissions continuer cette formation, c'est-à-dire former des multiplicatrices, et saisir l'ensemble de nos groupes intéressés de la question sur ce sujet. Il s'agit donc d'un délai d'un an ou d'un an et demi.

Mme Matte: Pour nous, la consultation des femmes des Amériques est importante. Il y a le volet pancanadien, mais il est important de pouvoir évaluer la situation. On n'a pas peut-être pas suffisamment insisté sur l'importance pour les femmes du Sud d'avoir des leviers. Il faut donc évaluer comment notre gouvernement peut aider à ce niveau les femmes des Amériques.

Mme Côté: Il y a tout un enjeu financier, évidemment. Les groupes de femmes ne sont pas du tout financés à l'heure actuelle. Au niveau pancanadien, on ne reçoit rien. On ne sait pas non plus qui nous financera. C'est un problème. C'est pour cela que cela prend du temps. Il faut trouver les sources de financement. Si le Sénat était prêt à nous aider de quelque façon que ce soit, ce serait grandement apprécié.

La vice-présidente: Je ne crois pas que cela entre dans notre mandat. Nous vous remercions beaucoup d'être venues aujourd'hui. Vous avez alimenté nos réflexions de façon importante et très intéressante, et nous vous sommes reconnaissants de cela.

[English]

Our second witness today is Mr. John Foster who works with the North-South Institute, an independent Canadian research body founded in 1976. It conducts research on Canada's relations with developing nations and on a broad range of foreign policy issues. Mr. Foster is principal researcher in civil society. In particular, he will be addressing the San Salvador Protocol to the convention.

Mr. John W. Foster, Principal Researcher (Civil Society), North-South Institute: Madam Chair, my intervention today is based on work done last year for Rights & Democracy in Montreal, and part of the framing of a debate which, from what I have read of the committee's deliberations and heard today, is something of which you are very much a part.

The context in which I am coming at this issue has to do with the overall international context, in particular the creation of new regimes that govern our economic, social and other life, and the place of human rights initiatives within that context. We are not standing still, so to speak.

While we have just heard an appeal for time, I am probably arguing that there is also some urgency in this issue.

Fundamentally, in the context of globalization, we are dealing with a situation in which the scope and the time dimensions of a multitude of factors that affect the quality of life and the security of people, and the role and capacity of states and interstate bodies to act on behalf of their people, are changing rapidly. These may be matters of capital flows for an investment, trade in goods, expansion of trade, and various impacts on labour, environment, et cetera. Generally, governments have ended up being unsure and ill-equipped to regulate these factors in the interests of the security of their citizens. Thus, we have tended to negotiate and endorse agreements that restrict the ability of governments — and thus their citizens — to do so, at the same time as we have extended protections to traders and investors.

While the post-war period was characterized by development of the United Nations and international financial institutions, it inaugurated a series of human rights agreements and institutions that are familiar to us. In the last 15 years — whether we are talking about the bilateral free trade agreement, the WTO, the NAFTA, or a number of other bilateral agreements — we have had a tremendous institutional and legal development on the commercial side. We have created some new bodies, whether they are those that administer the WTO or NAFTA, which are powerful, well-resourced and intrusive.

Basically, we have had no comparable or balancing development on the human rights side. This argument has been made by others, including a former premier of Quebec. I simply underline it and repeat it here.

[Traduction]

Notre deuxième témoin aujourd'hui est M. John Foster, qui travaille pour l'Institut Nord-Sud, un organisme de recherche indépendant et canadien, créé en 1976. Il fait des recherches sur les relations du Canada avec les pays en développement et sur divers autres sujets de politique étrangère. M. Foster est chercheur principal pour le domaine de la société civile. Il nous parlera plus particulièrement du Protocole de San Salvador de la Convention.

M. John W. Foster, chargé de recherche principal (société civile), Institut Nord-Sud: Madame la présidente, mon intervention aujourd'hui se fonde sur le travail effectué l'an dernier par Droits et Démocratie à Montréal, et sur le cadre d'un débat auquel vous avez beaucoup participé, d'après ce que j'ai lu dans les délibérations du comité et ce que j'ai entendu ici aujourd'hui.

Je vais vous parler de cette question dans le contexte international mondial, en particulier dans le cadre de la création d'un nouveau régime qui encadrera notre vie économique, sociale ou autre et je vous parlerai de la place des initiatives relatives aux droits de la personne dans ce contexte. Les choses bougent beaucoup.

On vient de vous demander plus de temps alors que de mon côté, j'aimerais plutôt parler d'urgence.

Essentiellement, dans le contexte de la mondialisation, nous sommes dans une situation où sont rapidement modifiés l'ampleur et les paramètres temporaires d'une multitude de facteurs qui affectent la qualité de vie et la sécurité des peuples, ainsi que la capacité des États et des instances interétatiques d'agir pour le bien-être des citoyens. Les mouvements des capitaux, les investissements étrangers, le commerce des biens et l'expansion des échanges de services ont tous présenté aux États des défis devant lesquels ils se sont montrés hésitants à régler dans le sens des intérêts et de la sécurité de leurs citoyens, en plus d'être mal outillés pour le faire. En effet, les gouvernements ont eu tendance à endosser des ententes qui ont contribué, dans les faits, à restreindre leur capacité et leur droit d'agir, et celui de leurs citoyens, dans ce sens, et à protéger les droits des commerçants et des investisseurs.

La période de création d'institutions multilatérales qui a caractérisé l'après-guerre a non seulement vu naître les Nations Unies ainsi que plusieurs institutions financières internationales, mais également une série d'accords et d'institutions voués à la défense des droits humains, que nous connaissons bien. Les 15 dernières années ont été caractérisées par l'apparition rapide d'une nouvelle génération d'accords sur le commerce et l'investissement à l'échelle internationale, comme l'OMC, et régionale, comme l'ALENA et divers accords bilatéraux. Nous avons créé de nouveaux organismes, que ce soit ceux qui administrent l'OMC ou l'ALENA, qui sont puissants, qui disposent de ressources considérables et d'une grande capacité d'ingérence.

Essentiellement, nous n'avons eu aucune percée comparable dans le dossier des droits de la personne. Cet argument a déjà été invoqué par d'autres, notamment un ancien premier ministre du Québec. Je ne fais que le souligner et le réaffirmer ici.

The pace and reach of development of human rights agreements that might balance or condition trade and investment accords have not been apparent. I am speaking, for instance, of the effort to secure core labour rights, the failure to secure a protocol that would facilitate individual or group complaint under the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. I understand that Canada's representatives at the recent commission did not support the continuation of this initiative. National implementation and respect for existing human rights agreements continues to fall short of the mark.

The need to continue to elaborate human rights protections and establish or strengthen practical applications is urgent. Therefore, my first point is that action should be taken to begin to right the imbalance, to reinforce and strengthen human rights protections that are available to citizens. What we require is an energetic and creative expansion of human rights regimes and the availability of access and recourse. I fear that Canada's posture is rather equivocal, if not negative, in this regard.

There are cases of actual clash between existing human rights obligations of states such as Canada and the demands arising from the new generation of trade and investment agreements. The existing human rights institutions have belatedly, yet increasingly actively, taken note of these conflicts, particularly at the level of the UN bodies. The UN Secretary-General has argued that the principles and standards of human rights should be adopted as an indispensable framework for globalization, citing both concerns for rising global inequalities and optimism about areas of convergence between these regimes. However, we have been slow to take that piece of advice seriously.

I note in this regard the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, following the Quebec City summit last year, in which it asked the government to report by April of this year on how human rights, labour standards, environmental agreements and so on might be adequately enforced in this new international legal context. To my knowledge, we have not yet seen that report from the government side, although I do understand that some preparatory work has been commissioned by the Department of Foreign Affairs and International Trade. This is absolutely central. I would hope that the review and debate of these issues as a result, for example, of this standing committee request would preoccupy this body and Parliament more broadly, and that any further trade and investment agreements should be subject to a thorough human rights review prior to finalization, signature and ratification.

Le rythme et la portée des discussions en vue de la conclusion éventuelle d'accords sur les droits de la personne pouvant contrebalancer et dicter les accords sur le commerce et les investissements n'ont pas été impressionnants. Je songe, par exemple, à l'effort visant à obtenir des droits fondamentaux pour les travailleurs, l'échec des efforts en vue d'établir un protocole qui faciliterait le dépôt de plaintes individuelles ou collectives aux termes du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Je crois que les représentants du Canada à la récente commission n'ont pas appuyé la poursuite de cette initiative. La mise en oeuvre et le respect à l'échelle nationale des accords existants sur les droits de la personne continuent d'être déficients.

Il est impératif de continuer d'élaborer des protections des droits de la personne et d'établir ou de renforcer leur application pratique. Par conséquent, mon premier point est que des mesures doivent être prises pour commencer à redresser le déséquilibre, renforcer les protections des droits de la personne dont bénéficient les citoyens. Ce qu'il faut, c'est étendre de façon énergique et créatrice les régimes sur les droits de la personne et la disponibilité et l'accès des recours. Je crains que la position du Canada soit plutôt équivoque, sinon négative, à cet égard.

Dans certains dossiers, il y a contradiction pure et simple entre les obligations de certains États comme le Canada dans le dossier de la protection des droits de la personne et les exigences découlant de la nouvelle génération d'accords sur le commerce et l'investissement. Les institutions existantes qui s'occupent de la protection des droits de la personne ont pris bonne note de ces conflits; il leur a fallu longtemps, mais elles s'en occupent de plus en plus activement, notamment dans les instances de l'ONU. Le secrétaire général de l'ONU a soutenu que les principes et les normes des droits de la personne doivent être adoptés comme cadre indispensable pour la mondialisation; il a fait référence à la montée des inégalités mondiales et à l'optimisme en matière de convergence entre ces régimes. Nous avons toutefois mis beaucoup de temps à prendre ce conseil au sérieux.

Je fais remarquer à cet égard le rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, à la suite du Sommet de Québec de l'année dernière, dans lequel on demande au gouvernement de faire rapport au plus tard en avril de cette année sur ce qu'il faudrait faire pour que les droits de la personne, les normes de travail et les accords sur l'environnement, et cetera, puissent être activement protégés dans ce nouveau contexte juridique international. À ma connaissance, nous n'avons pas encore vu ce rapport de la part du gouvernement, quoique le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a, semble-t-il, commander certains travaux préparatoires. C'est absolument essentiel. J'espère que l'étude de ces questions et le débat les entourant, par exemple, dans la foulée de la demande présentée par ce comité permanent, préoccuperont le comité et le Parlement dans son ensemble et que tout nouvel accord sur le commerce et l'investissement sera assujéti à un examen approfondi de ces répercussions sur les droits de la personne avant d'être finalisé, signé et ratifié.

This has come up most pointedly in a number of newsworthy occasions. You might think in general at the global level of the conflict between the right to health and the TRIPS regime over access to essential medicines, which was a major issue prior to the Doha WTO event. A number of issues regarding democratic rights, as well as protection of the environment, have come up around chapter 11 of NAFTA. Unfortunately, some of the signs we saw that the government might consider seeking revision of that chapter have not yet taken concrete form.

My third point is simple. Canada should ratify the American Convention and the Protocol of San Salvador. I understand that other witnesses have addressed some of the salient issues that condition our ratification of the convention, including those I have just heard now, and I have little to add in that regard. However, I would argue that the Convention and the Protocol of San Salvador should be ratified simultaneously, or one immediately after the other, since one depends on the other. That is simply because that would embody the unity of human rights as expressed in the Vienna World Conference and the Universal Declaration, and it would provide a regional twinning parallel to our having accepted both the Covenant on Civil and Political Rights and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights at the global level.

The Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights — the so-called Protocol of San Salvador — indicates the “different categories of rights constitute an indivisible whole, based on the recognition of the human person.”

The rights enumerated in the protocol, while they might be extended and strengthened in some areas, include a variety of guarantees regarding work, and just, equitable and satisfactory conditions of work, trade union rights, paid maternity leave, et cetera. The right to social security, and the right to health as well as to adequate nutrition, a healthy environment and the right to access basic public services are all essential to the well-being of the inhabitants of the Americas. These are emphasized and elaborated further in the protocol in the right to formation and protection of families and the rights of children, as well as the right to special protection for the elderly and the handicapped. The right to education includes special education for the handicapped.

What opportunities would ratification of the protocol offer for the extension of actual respect for these rights and action regarding their violation? First would be the usual reporting regimes. States parties have to submit periodic reports on progressive measures they have taken to secure rights. The presentation and review of such reports are an opportunity for interested parties, including non-governmental bodies, women’s groups, labour groups, et cetera, to evaluate and perhaps criticize or encourage government action or inaction, and to undertake

Cette question a fait les manchettes dans un certain nombre de dossiers. De façon générale, vous envisagez peut-être la question dans l’optique du conflit mondial entre le droit à la santé et le régime en matière d’accès aux médicaments essentiels, dossier qui était une préoccupation majeure avant la réunion de l’OMC à Doha. Un certain nombre de questions mettant en cause les droits démocratiques, ainsi que la protection de l’environnement, ont surgi relativement au chapitre 11 de l’ALENA. Malheureusement, certains signes que nous avons discernés et donnant à penser que le gouvernement pourrait envisager de demander la révision de ce chapitre ne se sont pas encore traduits par des gestes concrets.

Mon troisième point est simple. Le Canada doit ratifier la Convention américaine et le Protocole de San Salvador. Je sais que d’autres témoins ont abordé certaines des questions pertinentes au sujet de la ratification de la convention par le Canada, notamment les témoins que je viens tout juste d’entendre, et je n’ai pas grand-chose à ajouter à cet égard. Je soutiens toutefois que la Convention et le Protocole de San Salvador doivent être ratifiés simultanément, ou immédiatement l’un après l’autre, puisqu’ils sont interdépendants. En effet, cela permettrait simplement de reconnaître l’unité des droits de la personne tels qu’exprimés à la Conférence mondiale de Vienne et dans la Déclaration universelle, et cela permettrait d’établir un parallèle régional, une fois acceptés le Pacte sur les droits civils et politiques et le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels au niveau mondial.

Le protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l’homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels — le soi-disant Protocole de San Salvador — stipule que «les différentes catégories de droits constituent un tout indivisible, fondé sur la reconnaissance de la personne humaine».

Les droits énumérés dans le protocole peuvent être étendus et renforcés dans certains domaines, mais ils comprennent diverses garanties en matière de travail et de conditions de travail justes, équitables et satisfaisantes, des droits syndicaux, des congés de maternité payés, et cetera. Le droit à la sécurité sociale et le droit à la santé et à une alimentation satisfaisante, un environnement sain et le droit aux services publics de base sont tous des droits essentiels au bien-être des habitants des Amériques. Ces droits sont mis en relief et explicités davantage dans le protocole, où l’on ajoute le droit à la formation et à la protection des familles et les droits des enfants, ainsi que le droit à une protection spéciale pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Le droit à l’éducation comprend aussi le droit à l’éducation spéciale pour les personnes handicapées.

Quelles possibilités ouvrirait la ratification du protocole pour une application plus généralisée de ces droits et des recours en cas de violation? Premièrement, il y aurait les régimes de rapport habituels. Les États parties seraient tenus de remettre des rapports périodiques sur les mesures progressistes qu’ils ont prises pour garantir ces droits. La présentation et l’étude de tels rapports représentent une occasion pour toutes les parties intéressées, y compris les organismes non gouvernementaux, les groupes de femmes, les groupes syndicaux, et cetera, d’évaluer et peut-être de

advocacy to improve performance. They at least ensure some sort of periodic review, and in the context of the hemisphere perhaps some comparison, for better or worse.

With regard to article 8, trade union rights, and article 13, right to education, violations by state parties may be subject to individual petition through the commission and the court in the manner described by the convention itself. The procedures for handling individual complaints by the commission and the court reassemble those of the European Convention and the International Covenant on Civil and Political Rights. This right of petition is a key element of the convention in article 44.

Given the limitations in the range and capacity of various existing human rights appeal mechanisms, the addition of another appeal window through the convention and the protocol not only regarding the rights and the convention itself but extending at least to some of those in the protocol would be a concrete gain for Canadians suffering violations of the enumerated rights.

The commission also has the right to observe and recommend regarding the status of economic, social and cultural rights in the protocol and to comment in its annual report to the OAS General Assembly. That takes it to a political level. Any state party and the commission can submit to the General Assembly recommendations or amendments to extend or expand the rights outlined in the protocol.

My fundamental argument is that economic integration without a countervailing or conditioning legal human rights framework is distorted and offers increased potential for injury and inequity. Ratification of the key inter-American human rights instruments is a first step toward correcting this situation. It should be noted that development of human rights and social commitments are a dynamic part of the European process of economic and broader integration. Responsibility for arguing that a similar development should not be sought in the Americas lies with opponents of human rights agreements.

Obviously, approval of these two agreements, while necessary, is not sufficient. This leads me to my fourth and final point: Ratification of these two instruments must be coupled with a commitment of resources and personnel energies to current human rights institutions, efforts at education and training related to the use of these mechanisms and investment in research, and both national and regional consultation as to their improvement and strengthening.

critiquer ou d'encourager l'action ou l'inaction gouvernementale, selon le cas, et d'entreprendre de se faire les champions d'une meilleure performance à ce chapitre. Cela garantit au moins une sorte d'examen périodique et, dans le contexte de l'hémisphère, peut-être certaines comparaisons, pour le meilleur ou pour le pire.

Pour ce qui est de l'article 8 portant sur le droit à la syndicalisation, et de l'article 13, le droit à l'éducation, toute violation par les États signataires pourrait donner lieu à des requêtes individuelles par l'entremise de la commission et du tribunal de la manière décrite dans la convention elle-même. Les procédures pour le traitement des plaintes individuelles par la commission et par le tribunal ressemblent à celles de la Convention européenne et du Pacte international sur les droits civils et politiques. Ce droit de requête est un élément clé de la convention à l'article 44.

Compte tenu des limites pour ce qui est de la portée et de la capacité des divers mécanismes d'appel existants en matière de droits de la personne, l'ajout d'une autre possibilité d'appel au moyen de la convention et du protocole non seulement quant aux droits et à la convention elle-même, mais aussi pour ce qui est de certains droits énoncés dans le protocole, représenteraient un gain concret pour les Canadiens qui subissent des violations des droits qui y sont énumérés.

La commission a aussi le droit de faire des observations et des recommandations sur la situation relative aux droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le protocole, dans son rapport annuel à l'assemblée générale de l'OEA. Cela porte l'affaire à un niveau politique. Tout État signataire et la commission peuvent formuler à l'assemblée générale des recommandations ou des propositions d'amendement visant à ajouter aux droits énumérés dans le protocole.

Mon argument fondamental est que l'intégration économique en l'absence d'un cadre sur les droits de la personne permettant de faire contrepoids risque de causer une certaine distorsion et présente de plus grandes possibilités de préjudice et d'injustice. La ratification des instruments interaméricains clé en matière de droits de l'homme est une première étape pour remédier à cette situation. Il faut signaler que l'élaboration des droits de la personne et des engagements en matière sociale est un élément dynamique du processus européen d'intégration économique et sociale. Il incombe aux adversaires des accords sur les droits de l'homme de démontrer qu'il n'y a pas lieu de chercher à obtenir une situation parallèle dans les Amériques.

Manifestement, l'approbation de ces accords, bien qu'elle soit nécessaire, n'est pas suffisante. Ce qui m'amène à mon quatrième et dernier point: la ratification de ces deux instruments doit être conjuguée à un engagement de consacrer des ressources et des effectifs suffisants aux institutions actuelles dans le domaine des droits de la personne, de faire des efforts d'éducation et de formation relativement à l'utilisation de ces mécanismes et d'investir dans la recherche, et aussi de procéder à des consultations nationales et régionales en vue de leur amélioration et renforcement.

Further, it must be part of an ongoing and multi-faceted effort to strengthen economic, social and cultural rights guarantees and to further engender the regional and international human rights regime. Such further steps might include gaining universal commitment to core labour rights, the achievement of an optional protocol to the Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, investigation and development of adequate means to deal with the human rights impact of so-called third parties — particularly transnational corporations — and further efforts to achieve the recognition of the primacy of human rights law in regional and international trade and investment negotiations and regimes.

Senator Beaudoin: I am inclined to agree when you say that we should enter the Protocol of San Salvador. If I am not mistaken, those are social and economic rights. You say at the same time we should sign the other treaty, but the other one is mainly individual rights.

We must keep in mind that our Charter of Rights, which is very fine document, is restricted to individual rights. Why mix the two together? Is there a reason? For example, we had a lengthy discussion on a very interesting point that has nothing to do probably with social and economic rights — it was, rather, individual rights. The Protocol of San Salvador protocol is mainly economic and social rights. Is there a reason why you are talking about the two together?

Mr. Foster: Your question is properly one that is on many minds in Canada. However, we already have signed and ratified two human rights conventions at the global level. We are already bound by the International Covenant on Economic, Cultural and Social Rights, as well as by the International Covenant on Civil and Political Rights. I find no contradiction in saying we should be similarly bound at the regional level.

In terms of Charter and the question of individual rights versus economic, social and cultural rights — although I would not always put it that way — is also a matter of some debate. In my province, the government has agreed that some rights relating to social assistance should be considered part of the provincial regime. That is also the case in the Province of Quebec; so there are a variety of practices in Canada.

At the institute, we are currently working on the question of health and globalization. I have been looking at the issue of health as a right in Canada. It is arguable that health is a right. In fact, I found a very short and quick answer to this problematic at CIDA in the literature rack because they have a large free poster there that says, “Health is a human right.” If a department of the government of the Canada publishes this and educates Canadians along this line then surely it must be true.

Senator Beaudoin: There is still the fact that we are a federation and the treaties are signed by the central authority, while the implementation of treaties vary. If it is provincial, the provinces

En outre, tout cela doit s’inscrire dans le cadre d’un effort continu et pluriforme visant à renforcer les garanties en matière de droits économiques, sociaux et culturels et d’établir encore plus solidement le régime régional et international des droits de la personne. De telles mesures supplémentaires pourraient comprendre, par exemple, le fait de prendre des engagements universels en matière de droits de base des travailleurs, l’élaboration d’un protocole facultatif qui s’ajouterait au Pacte sur les droits économiques sociaux et culturels, la recherche et la mise au point de moyens adéquats pour donner suite aux répercussions sur les droits de la personne de ce que l’on appelle les tierces parties — en particulier les sociétés transnationales — et des efforts renouvelés pour obtenir la reconnaissance de la primauté du droit dans le domaine des droits de la personne au niveau des négociations et des régimes visant le commerce et l’investissement aux niveaux régional et international.

Le sénateur Beaudoin: J’aurais tendance à être d’accord avec vous quand vous dites que le Canada devrait adhérer au protocole de San Salvador. Sauf erreur de ma part, il y est question de droits sociaux et économiques. Vous dites du même souffle qu’il faudrait aussi signer l’autre traité, mais celui-là traite principalement de droits individuels.

Notre Charte des droits, ce document admirable, se limite aux droits individuels. Pourquoi mélanger les deux? Y aurait-il une raison de le faire? Par exemple, nous avons eu une longue discussion sur un point très intéressant qui n’avait sans doute rien à voir avec les droits sociaux et économiques — il s’agissait plutôt de droits individuels. Le protocole de San Salvador porte essentiellement sur les droits économiques et sociaux. Pourquoi évoquez-vous les deux ensemble?

M. Foster: Bien des Canadiens se posent cette question. Nous avons déjà signé et ratifié deux conventions sur les droits de la personne au niveau mondial. Nous sommes déjà liés par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et par le pacte international relatif aux droits civils et politiques. Je ne vois aucun problème à dire qu’il faut prendre les mêmes engagements au niveau régional.

La Charte et la question des droits individuels par opposition aux droits économiques, sociaux et culturels — encore que je préfère le formuler différemment — font aussi l’objet d’un débat. Dans ma province, le gouvernement a reconnu que certains droits en matière d’aide sociale devaient être considérés comme partie intégrante du régime provincial. C’est également le cas dans la province de Québec. Il y a donc différents usages au Canada.

À l’institut, nous travaillons actuellement sur la question de la santé et de la mondialisation. Je considère la santé comme un droit au Canada. On peut effectivement prétendre que la santé est un droit. J’ai même trouvé une réponse concise à cette problématique à l’ACDI, qui a produit une grande affiche où l’on peut lire «La santé est un droit de la personne». Si un service du gouvernement du Canada le publie et l’enseigne aux Canadiens, c’est sûrement la vérité.

Le sénateur Beaudoin: Il reste que nous sommes une fédération et que les traités doivent être signés par l’autorité centrale, même si leur mise en oeuvre varie ensuite d’un endroit à l’autre. S’ils

should go ahead. I am always surprised to see how timid the provinces are in implementing treaties signed by Canada. It is a complete mystery to me.

The courts' decisions are very clear-cut: The provinces may legislate and do not; the federal authority, on the other hand, is not implementing the treaties. The only successful collective rights are probably those of the Aboriginal people because they have an article in the Constitution Act, 1982. They have collective rights under section 35. In my opinion, it is a success.

Having said that, I am in favour of social and economic rights, but the approach to those rights is still timid in our country. What do you suggest to change the situation?

Mr. Foster: I would hope that this body might be wiser than I am in this regard. You have already begun to confront that issue, in some detail, in your previous reports.

I agree with you. The current situation is quite embarrassing to Canada — internally and externally. I was witness to Canada's last report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. On being challenged, the government representative needed to first check with the provinces to see what the answer is. This gave an unfortunate appearance and, in the end, this situation was satirized by the chair of the committee and criticized by the committee itself.

The committee, of course, advised that Canada do more in terms of the judicial route with respect to embodying our international commitments in judicial decisions and the education of judges. That is a very long and perhaps very gradual approach, although there are those who would argue that we have made some progress in that regard.

I would suggest that the federal-provincial body — the committee of ministers responsible for human rights — ought to be confronted and deal with this problem and meet. As far as I know, that committee has not met in 10 or 15 years. We are talking about a lack of leadership and lack of action. My understanding is that this is a matter of some concern to the committee of statutory human rights agents across the country. They would like to see some action taken at the ministerial level.

Those are a couple of answers from me. The committee may have answers much more wise than my own.

The final thing in that regard is that if we can encourage, cajole or whip the provinces into going along with international trade and investment agreements, which also impinge on many areas of their concern, then we could do the same in the area of human rights.

Senator Joyal: Mr. Foster, you mentioned that "economic integration without a countervailing or conditioning legal human rights framework is distorted and offers increased potential for injury and inequity." You continued by saying that "it should be noted that development of human rights and social commitments are dynamic parts of the European process of economic and broader integration."

portent sur une question de compétence provinciale, c'est aux provinces d'intervenir. La timidité des provinces dans la mise en oeuvre des traités signés par le Canada m'a toujours étonné. Pour moi, c'est un véritable mystère.

Les tribunaux sont formels: les provinces peuvent légiférer mais ne le font pas; en revanche, l'autorité fédérale n'assure pas la mise en oeuvre des traités. Les seuls droits collectifs qui aient abouti sont sans doute ceux des peuples autochtones, car ils font l'objet d'un article dans la loi constitutionnelle de 1982. Les Autochtones ont des droits collectifs aux termes de l'article 35. À mon avis, c'est une réussite.

Cela étant dit, je suis favorable aux droits sociaux et économiques, mais dans notre pays, on se montre timide en abordant ces droits. Que proposez-vous pour y remédier?

M. Foster: Je souhaite que votre comité fasse preuve de plus de sagesse que moi dans ce domaine. Vous avez déjà commencé à aborder la question en détails dans vos précédents rapports.

Je suis d'accord avec vous. La situation actuelle est très embarrassante pour le Canada, tant au plan interne que vis-à-vis de l'étranger. J'ai assisté à la présentation du dernier rapport du Canada au Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le représentant du gouvernement, à qui on posait une question, a dû tout d'abord vérifier la réponse auprès des provinces, ce qui a fait une très mauvaise impression, qui a suscité l'ironie du président du comité et les critiques du comité proprement dit.

Évidemment, ce comité a conseillé au Canada de recourir davantage aux autorités judiciaires pour concrétiser ses engagements internationaux au plan judiciaire et pour mieux former ses juges. C'est une démarche très longue et sans doute progressive, même si certains considèrent que nous avons déjà fait des progrès dans ce domaine.

À mon avis, il faudrait que l'organisme fédéral-provincial compétent, c'est-à-dire le Comité des ministres responsables des droits de la personne, se charge du problème et le règle. Pour autant que je sache, ce comité ne s'est pas réuni depuis 10 ou 15 ans. On se plaint d'un manque de leadership et de mesures concrètes. Je considère que c'est une question qui préoccupe l'ensemble des défenseurs des droits de la personne au Canada. Ils aimeraient qu'on agisse au niveau ministériel.

Voilà les quelques réponses que je peux vous donner. Celles du comité sont peut-être plus sages que les miennes.

Une dernière chose: si l'on pouvait inviter ou contraindre les provinces à se conformer aux accords internationaux sur le commerce et l'investissement, qui empiètent sur des domaines relevant de leur compétence, on devrait pouvoir faire la même chose en matière de droits de la personne.

Le sénateur Joyal: Monsieur Foster, vous dites que l'intégration économique sans une contrepartie ou des conditions concernant les droits de la personne est forcée et risque d'aggraver les préjudices et les injustices. Vous dites aussi que la mise en oeuvre des engagements en matière de droits sociaux et de droits de la personne constitue un élément dynamique du processus européen d'intégration économique.

This is a very important element of the impact of long-term policy. I would your additional comment on a parallel between that which the European Union has followed as an approach and the comparative approach that has been discussed with the American countries with which we are presently negotiating the possibility of a free trade agreement.

Mr. Foster: I do not have much to add. I was speaking in fairly broad terms Short of a North American or inter-American political structure such as a Parliament, the creation of a social charter — and the Protocol of San Salvador is a beginning — if appropriate and proven to some extent in the European experience, is something we should work toward in the Americas. It is as simple as that.

The argument should be: Is the responsibility the other way? Why not? In the case of NAFTA, we should not the citizens north of the Guatemalan border not have these guarantees, particularly at a time when we have given a private corporation the right to sue the Canadian government in private for a suspected injury to its present or future business. We have given corporations huge guarantees, but we have not moved to increase the balancing guarantees to individuals. That is my point.

I am not expert in the details of the European system, but my understanding is that it has improved the welfare rights, for instance, of foreign workers in the French republic or elsewhere in accordance with standards in the host country. It has changed daily life for working people or for those who may become unemployed or have suffered other injury.

Our North American labour convention is extremely weak. If you can name a worker whose job has been saved or reinstated by that convention, I would be glad to know. In an evaluation done last year of the comparable environmental agreement, we discovered that many, if not all, environmental groups avoid using the commission simply because they see it as ineffective and a waste of time.

It is obvious that we have to strengthen these countervailing institutions.

Senator Joyal: My perception of the evolution in Europe in terms of culture of rights is that there is not only a judicial approach pertaining to respect for human rights but there is what I call a “public debate approach” enshrined in European parliaments whereby there is a human rights commission. European parliamentarians can focus their attention on initiatives they feel correspond to priorities of intervention that contribute to the development of the culture of rights that is emerging all over Europe at a comparable level.

When we are doing something as important as ratifying the Inter-American Declaration and the Protocol of San Salvador, and at the same time we are developing a free trade agreement, it has to be supported by institutions. If we leave the respect of human rights only to the courts, to the Inter-American court or to the commission, we are not achieving the objective, which is the

Voilà un élément très important des conséquences à long terme de la politique menée dans ce domaine. J'aimerais avoir votre avis sur le parallèle que l'on peut faire entre la démarche de l'Union européenne et les discussions entre États américains qui négocient actuellement la possibilité d'un accord de libre-échange.

M. Foster: Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Je m'exprimais en termes assez généraux. À défaut d'une structure politique nord-américaine ou interaméricaine, une sorte de parlement, la création d'une charte sociale — et le Protocole de San Salvador n'en est que le début — si elle est souhaitable dans le contexte de l'expérience européenne, devrait constituer un objectif pour les Amériques. C'est aussi simple que cela.

Il faudrait se demander s'il n'y a pas lieu d'envisager les responsabilités selon une perspective inversée. Dans le cas de l'ALENA, pourquoi est-ce que les citoyens de la zone située au nord de la frontière du Guatemala ne bénéficieraient-ils pas de ces garanties, alors qu'on a reconnu à une société privée le droit de poursuivre le gouvernement canadien pour un prétendu préjudice à ses activités commerciales actuelles ou futures? On a accordé des garanties considérables aux sociétés, sans étendre en contrepartie les garanties individuelles. Voilà ce que je voulais dire.

Je ne suis pas un expert du système européen, mais pour autant que je sache, il a amélioré, par exemple, l'assistance sociale dont bénéficient les travailleurs étrangers en France ou ailleurs, en lui appliquant les normes du pays hôte. C'est un changement considérable dans la vie quotidienne des travailleurs, de ceux qui peuvent tomber en chômage ou qui sont victimes de quelque autre préjudice.

Notre convention nord-américaine sur la main-d'oeuvre est extrêmement faible. Je vous mets au défi de me nommer un seul travailleur dont l'emploi aurait été préservé ou rétabli grâce à cette convention. Dans une évaluation portant sur l'accord du même type en matière environnementale, on a constaté l'année dernière que la plupart, sinon la totalité des groupes environnementaux évitent de recourir à la commission parce qu'ils la jugent inefficace et qu'elle leur ferait perdre leur temps.

De toute évidence, il faut renforcer ces institutions de rééquilibrage.

Le sénateur Joyal: En ce qui concerne la culture des droits, j'ai l'impression qu'en Europe, ils misent non seulement sur l'autorité judiciaire pour faire valoir les droits de la personne, mais il existe aussi ce que j'appelle l'approche du débat public qui est bien enracinée dans les parlements européens et dont atteste une commission des droits de la personne. Les parlementaires européens peuvent se concentrer sur des initiatives qu'ils jugent conformes à leurs priorités d'intervention susceptibles de contribuer à l'épanouissement de la culture des droits qu'on voit apparaître à des niveaux comparables dans toute l'Europe.

Quand on prend des mesures aussi importantes que la ratification de la déclaration interaméricaine et du Protocole de San Salvador, au moment même où on adopte un accord de libre-échange, il faut mettre en place les institutions de soutien nécessaires. Si on abandonne le respect des droits de la personne aux tribunaux, à une cour interaméricaine ou à une

development of a culture of rights. Testifying before a parliamentary committee is an example of how you can improve the culture of rights in a society.

When you suggest a parallel with Europe, it is important that we reflect the way that we want to complement the approach we wish to target in the medium and long term to ensure that the very objective we are pursuing is not only to intervene when there is a violation but to develop a broader respect for rights and a discussion of those emerging rights that we feel are characteristic of civilized society.

Mr. Foster: I have no difficulty with what you are saying. I have personally, along with other civil society organizations, been quite involved in developing inter-American as well as pan-North American networks, movements, associations and actions in favour of human rights. For a long time, these were primarily geared to civil and political rights because many of the countries of the Americas were operating under a dictatorship. Canadians were active with their Latin American colleagues in funding fundamental civil and political rights and fighting against torture and forced disappearance. For the moment, we have won some of those battles and there is active discussion among civil society groups in the Americas about the broader panoply of human rights.

At the Second People's Summit in Quebec in April 2001, within the Hemispheric Social Alliance, for instance, there were extremely active and vibrant discussions of how to strengthen and deepen human rights institutions — respect, implementation — the human rights culture of which you speak.

We face some challenges in that regard. One of the most obvious is the current mood of our great neighbour regarding multilateral commitments of any sort, the International Criminal Court being a case in point. There are also strong elements in the American tradition that many people have sought to appeal to in terms of trying to bring the Americans on side. One of the issues that arise about our ratifying either of these agreements is that the Americans have not, even though they were involved in their construction.

The Deputy Chairman: Mr. Foster, let me be the devil's advocate here. Your linkage of human rights instruments and globalization, and your argument for urgency on the one hand to match the urgency on the other, intrigues me.

What difference will it make? I repeat: I am being the devil's advocate. Already in this country, human rights protection — while perhaps not perfect — is surely vastly better than what exists in countries that are already parties to the convention. Maybe I am wrong, but I am not aware that the convention has managed to avert what are widely reported as horrific abuses that have occurred under NAFTA in the Maquiladora regions in Mexico. I do not know that the convention has done that much to help people in the Mercosur regions in terms of those trade

commission, on n'atteindra pas l'objectif essentiel, qui est l'épanouissement d'une culture des droits. Un témoignage devant un comité parlementaire fournit l'exemple de la façon dont on peut favoriser la culture des droits dans une société.

En ce qui concerne le parallèle que vous faites avec l'Europe, il importe de réfléchir à nos objectifs à moyen et à long terme, afin qu'ils ne portent pas seulement sur les interventions en cas d'atteinte aux droits de la personne, mais qu'ils débouchent sur un respect plus général des droits et sur un débat concernant les droits nouveaux qui nous semblent indispensables dans une société civilisée.

M. Foster: Ce que vous dites ne me pose pas de problème. Je suis intervenu personnellement, avec d'autres organismes de la société civile, dans la création de réseaux, de mouvements, d'associations et de mesures en faveur des droits de la personne à l'échelle de l'Amérique du Nord et des Amériques. Pendant un certain temps, il s'est agi essentiellement de droits civils et politiques, car plusieurs pays des Amériques connaissaient la dictature. Les Canadiens sont intervenus aux côtés de leurs homologues latino-américains pour financer la défense des droits civils et politiques fondamentaux et pour dénoncer la torture et les disparitions. Pour le moment, nous avons remporté certaines batailles et les groupes de la société civile des Amériques débattent d'une panoplie plus large de droits de la personne.

Au deuxième sommet des peuples qui s'est tenu à Québec en avril 2001, l'Alliance sociale de l'hémisphère, par exemple, a participé à des discussions très dynamiques sur la façon de renforcer et d'élargir les institutions concernant les droits de la personne, sur le respect, sur l'application des conventions, c'est-à-dire sur cette culture des droits de la personne dont vous parlez.

Nous avons quelques défis à relever dans ce domaine. Le plus évident d'entre eux, c'est l'humeur actuelle de notre puissant voisin en matière d'engagements multilatéraux de toutes sortes et, par exemple, à l'égard de la cour pénale internationale. Il existe aussi des éléments très forts dans la tradition américaine auxquels on pourrait faire appel pour essayer d'emporter l'adhésion des Américains. La ratification de ces accords par le Canada soulève des questions, principalement parce que les Américains ne les ont pas ratifiés, bien qu'ils aient participé à leur élaboration.

La vice-présidente: Monsieur Foster, permettez-moi de me faire l'avocate du diable. Je suis intriguée par le lien que vous faites entre les conventions sur les droits de la personne et la mondialisation, et par votre argument sur l'urgence de part et d'autre.

Quelle différence la convention peut-elle faire? Je le répète, je me fais ici l'avocate du diable. Dans notre pays, la protection des droits de la personne, même si elle n'est pas parfaite, est certainement bien supérieure à ce que l'on trouve dans certains pays qui ont déjà ratifié la convention. Je me trompe peut-être, mais pour autant que je sache, cette convention n'a jamais réussi à prévenir les horribles méfaits que nous connaissons tous et qui se sont produits dans le cadre de l'ALENA dans la zone mexicaine des Maquiladoras. Je n'ai jamais entendu dire que la convention

agreements. I am not talking about other elements of human rights. What possible difference would it make if we signed?

Mr. Foster: To some extent I share your scepticism because we are talking about, in one sense, instruments — and more than that, the machinery behind the instruments — which have fairly limited resources and perhaps very limited power.

Reporting mechanisms, even individual appeal mechanisms, again have very limited effect on government policy. Governments may prevaricate or may not tell the whole truth in reporting procedures, and those who review them may not be as avid or as critical as they ought to be.

You may have discovered what the Canadian government does to take on board the critical comments of a body such as the committee on economic, social and cultural rights, but I have found that an issue often obscured in a bureaucratic fog. There is a good deal that can be done in that regard.

I am simply saying that to have a window for individual appeal, to have the recognition and the periodic review of our behaviour under these rights is one step better — maybe a small step but an important one.

Have these agreements made any difference in people's lives? Earlier in the committee debate, reference was made to the situation of native people in Nicaragua and the question of their rights versus those of an Australian mining corporation, and even the behaviour of their government in respecting their land, the resources under that land, their traditions and so on.

In fact, the actions of the inter-American system did make a difference. Whether it will make a continuing difference, and whether and how you change the behaviour of a government that wilfully ignores the decision of the commission and the court, is a major challenge. However, it led to some change in the spirit, outlook and self-respect of the people involved. Ultimately, a case such as that of General Gallardo in Mexico — which was recently resolved with his release sometime after the inter-American system had willed that — is another individual case.

I am not saying that signing on to the Protocol of San Salvador alone will balance chapter 11 of the NAFTA. It is part of an evolving process whereby we assert the legal priority and human importance of human rights regimes in the face of the challenge of the new generation of trade and investment regimes.

There are obvious conflicts between the Covenant on Civil and Political Rights and what our government did in signing chapter 11 and allowing secret suits by private third parties of a democratic government. The method of working out a resolution of that conflict is not yet apparent. However, to further weaken the rights side of the equation and not taking the opportunity to strengthen seems inadequate. We should be working in the other direction.

ait été d'une aide quelconque aux populations de la zone du Mercosur. Et je n'ai pas besoin de parler des autres éléments des droits de la personne. Qu'est-ce qui va changer si nous la signons?

M. Foster: Dans une certaine mesure, je partage votre scepticisme, car nous parlons ici d'instruments — et au-delà, des appareils qui les accompagnent — dotés de ressources et de pouvoirs très limités.

Les mécanismes de déclaration et même les mécanismes d'appel individuel n'ont qu'un effet très limité sur les pouvoirs publics. Les gouvernements peuvent ne pas dire toute la vérité dans le cadre des procédures de déclaration, et ceux qui en assurent le contrôle ne sont pas toujours aussi zélés ou aussi critiques qu'ils pourraient l'être.

Vous avez peut-être vu comment le gouvernement canadien s'accommode des commentaires critiques d'un organisme comme le comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, mais j'estime que ce domaine est souvent perdu dans les brumes de la bureaucratie. Il y aurait beaucoup à faire à cet égard.

Je veux simplement dire que la possibilité d'un appel individuel, la reconnaissance des droits et la révision périodique de ce qu'on fait pour les faire valoir constitue un pas dans la bonne direction, un pas sans doute modeste, mais néanmoins important.

Est-ce que ces accords ont fait une différence pour les gens? Plus tôt au cours de la discussion, il a été question des Autochtones au Nicaragua et de leurs droits par rapport à ceux d'une société minière australienne et même du comportement de leur gouvernement relativement au respect de leur territoire, des ressources qui s'y trouvent, de leurs traditions, et cetera.

En fait, le système interaméricain a fait une différence. Quant à savoir si cela continuera, quant à savoir s'il est possible et comment s'y prendre pour changer le comportement d'un gouvernement qui ignore, à dessein, la décision de la commission et du tribunal, voilà un défi de taille. Toutefois, il y a eu une évolution dans les esprits, dans l'aperçu et dans le respect de soi du peuple en cause. D'ailleurs, le cas du général Gallardo au Mexique — réglé récemment avec sa libération, après qu'on en eut décidé dans le cadre du système interaméricain — est un autre cas individuel.

Je ne dis pas que la signature du protocole de San Salvador permettra de faire l'équilibre, à lui seul, au chapitre 11 de l'ALENA. Cela s'insère dans un processus en évolution dans le cadre duquel nous affirmons la priorité réglementaire et l'importance humaine des régimes qui respectent les droits de la personne face aux défis que représentent les nouveaux régimes sur le commerce et l'investissement.

Il existe des conflits évidents entre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ce qu'a fait notre gouvernement en signant le chapitre 11 permettant qu'un gouvernement démocratique fasse l'objet de poursuites secrètes par des tierces parties. On ne voit pas encore comment éliminer ce conflit. Toutefois, d'affaiblir encore l'aspect de l'équation qui porte sur les droits sans saisir l'occasion de renforcer ces droits semble inadéquat. C'est en ce sens qu'il nous faut travailler.

Senator Poy: Mr. Foster, you are advocating the ratification of the inter-American human rights system for Canada. I am wondering if you were here when our earlier presenters were here?

Mr. Foster: Partly.

Senator Poy: Can I hear your view as to their concern with article 4.1?

Mr. Foster: I have taken part in discussions about that. I understand their concern and I sympathize with it. As Professor Lamarche mentioned in earlier testimony, it is a considerable sign of hope that networks in Canada and segments of the Canadian population which perhaps earlier on did not pay much attention to, or were not touched by, the inter-American system are now alert to it and taking an interest. I agree with this.

The only thing I can add from previous discussions had to do with the phrase "in general" in that clause. When the phrase was finally defined by the American negotiators under President Carter, they recognized there were these dangers and interpolated "in general" to give some wiggle room in terms of the interpretation of the word "conception." When we discussed this earlier among a number of human rights groups and experts, we took some refuge in that point as well as in Professor Cook's suggestion of the interpretative statement.

Senator Poy: Do you think there is room to manoeuvre?

Mr. Foster: The other thing reported to us was a number of women's groups and human rights groups throughout the hemisphere very much wanted Canada inside the debate, rather than outside.

Senator Poy: Can we have ratification with some exceptions or reservations?

Mr. Foster: The suggestion was an interpretative statement rather than a reservation, but I gather that the nuances of both options have been discussed.

The Deputy Chairman: Mr. Foster, you have given a most interesting and provocative presentation. Thank you very much.

Mr. Foster: I am very pleased you are undertaking this study. There were those of us who asked a former foreign minister if we would ratify shortly. We were at the Santiago summit and looking at a commitment to ratification at that point four years ago. We hope this study by the committee moves the government much further.

The Deputy Chairman: Thank you very much.

[Translation]

While the next witnesses come to the table, let me remind our viewers that the Senate Standing Committee on Human Rights is currently looking into the possibility for Canada signing the American Convention on Human Rights. This study follows up upon one of the subjects identified for future study in the

Le sénateur Poy: Monsieur Foster, vous préconisez la ratification du régime des droits de la personne interaméricain par le Canada. Je me demande si vous avez entendu nos témoins précédents?

M. Foster: En partie.

Le sénateur Poy: Puis-je savoir ce que vous pensez de leurs inquiétudes au sujet de l'article 4.1?

M. Foster: J'ai participé à des discussions sur cette question. Je comprends leur préoccupation et j'y suis sensible. Comme l'a mentionné M. Lamarche dans un témoignage précédent, c'est particulièrement encourageant que des réseaux au Canada et des segments de la population canadienne que le système interaméricain n'intéressait pas beaucoup auparavant ou ne touchait pas beaucoup sont maintenant intéressés à la question. C'est une opinion que je partage.

La seule chose que je puisse ajouter à ce qui a été dit précédemment porte sur l'expression «en général» dans cet article. Lorsque l'expression a finalement été définie par les négociateurs américains de l'administration Carter, ils ont reconnu que ces dangers existaient et ont élargi le sens de «en général» de façon à obtenir plus de jeu dans l'interprétation du terme «conception». Lorsque nous avons discuté plus tôt de cette question avec des représentants de plusieurs groupes des droits de la personne et plusieurs experts, nous nous sommes consolés à l'idée tout comme la suggestion du professeur Cook de la déclaration d'interprétation.

Le sénateur Poy: À votre avis, y a-t-il un peu de jeu?

M. Foster: On nous a également dit que plusieurs groupes de femmes et plusieurs groupes de défense des droits de la personne dans l'hémisphère tenaient énormément à ce que le Canada participe au débat.

Le sénateur Poy: Est-il possible de ratifier tout en émettant des exceptions, des réserves?

M. Foster: Il a été proposé de faire une déclaration d'interprétation plutôt que d'émettre une réserve, mais je présume que l'on a discuté des nuances des deux options.

La vice-présidente: Monsieur Foster, vous nous avez fait un exposé des plus intéressants et des plus provocants. Merci beaucoup.

M. Foster: Je suis heureux que vous entrepreniez cette étude. Nous étions quelques-uns à demander à un ancien ministre des Affaires étrangères si nous allions bientôt ratifier. Nous étions au sommet de Santiago et songions à ratifier il y a quatre ans. Nous espérons que l'étude effectuée par ce comité encouragera le gouvernement à aller plus loin.

La vice-présidente: Merci beaucoup.

[Français]

Pendant que nos prochains témoins s'assoient, je rappellerais à nos téléspectateurs que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne examine actuellement la possibilité que le Canada s'adhère à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Cette étude fait suite à un des sujets identifiés pour

December 2001 committee report entitled: "Promises to be Kept: Respecting Canada's Obligations Regarding Human Rights." At the end of its study the committee will report to the Senate with its comments, analysis and recommendations.

Our third group of witnesses is from Amnesty International Canada, whose work we all know.

[English]

We have with us Mr. Alex Neve and Mr. Andrew Thompson from the Canadian section of Amnesty International,

Mr. Neve appeared before this committee as one of the first witnesses in June of last year. At that time, he expressed the view that Canada should sign the American Convention on Human Rights. Mr. Neve, unless you have changed your views since last year, I suspect we have a general idea about where you stand, however you can give us more detail on your views now.

Mr. Alex Neve, Secretary General, Amnesty International Canada: Madam Chair, you are indeed correct that I have not changed my position, and Amnesty International continues to strongly endorse Canadian ratification of not only the American Convention on Human Rights, but the full range of treaties within the Americas.

I personally welcome the opportunity to appear again on this topic, and to bring with me Andrew Thompson, who is a doctoral student at the University of Waterloo, and a long-time Amnesty International member who coordinates our work in Canada with respect to human rights in Chile and Peru.

He will begin with a quick snapshot to remind us all why human rights in the Americas continues to be of concern and to put this issue into the broader hemispheric context. After which, I will say a few words with respect to ratification.

Mr. Andrew Thompson, Chile/Peru Coordinator, Amnesty International Canada: Unfortunately the human rights situation in much of the Americas is critical, and in some cases it is actually worsening. As a leader within the international community, it is imperative that Canada take a greater leadership role in the Americas so that human rights are respected and protected throughout the hemisphere.

Amnesty International has concerns about the human rights violations that are being committed throughout all of the Americas. However, three examples of grave human rights abuses stand out. I would like to highlight briefly the cases of Colombia, Haiti and Chile. I will make the case that there is a real need for Canada to actively promote and protect human rights in the Americas; otherwise, more and more people will continue to be at risk.

étude future dans le rapport du comité de décembre 2001 intitulé: «Des promesses à tenir: le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne.» À la fin de son étude le comité fera rapport au Sénat avec ses commentaires, son analyse et ses recommandations.

Notre troisième groupe de témoins aujourd'hui nous vient d'Amnistie Internationale Canada, dont le travail est connu par tous.

[Traduction]

Nous accueillons maintenant M. Alex Neve et M. Andrew Thompson de la Section canadienne d'Amnistie Internationale.

M. Neve a comparu devant ce comité, parmi les premiers témoins, en juin de l'an dernier. À l'époque, il nous avait dit que le Canada devait signer la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Monsieur Neve, à moins que vous n'ayez changé d'avis depuis j'ai l'impression que nous avons une bonne idée de vos positions. Toutefois, vous pouvez nous donner plus de détails à ce sujet maintenant.

M. Alex Neve, secrétaire général, Amnistie Internationale Section canadienne: Madame la présidente, vous avez parfaitement raison de penser que je n'ai pas changé de position et Amnistie Internationale continue à encourager fortement le Canada à ratifier non seulement la Convention américaine relative aux droits de l'homme, mais toute la gamme des traités sur les Amériques.

Personnellement, je suis heureux de l'occasion de comparaître encore une fois sur ce sujet et je suis accompagné de Andrew Thompson, étudiant au doctorat à l'Université de Waterloo, un membre de longue date d'Amnistie Internationale qui coordonne notre travail au Canada sur le respect des droits de la personne au Chili et au Pérou.

Il commencera par nous donner un aperçu rapide pour nous rappeler pourquoi les droits de la personne dans les Amériques continuent à nous préoccuper, et il situera la question dans le contexte plus vaste de l'hémisphère. Ensuite, je dirai quelques mots au sujet de la ratification.

M. Andrew Thompson, coordonnateur pour le Chili et le Pérou, Amnistie Internationale - Section canadienne: Malheureusement, la situation des droits de la personne dans une grande partie des Amériques est critique et dans certains cas même, se dégrade. Comme leader au sein de la communauté internationale, il est impératif que le Canada assume un plus grand rôle de leadership dans les Amériques de façon à veiller à ce que les droits de la personne soient respectés et protégés dans tout l'hémisphère.

À Amnistie Internationale, nous nous inquiétons des atteintes aux droits de la personne partout dans les Amériques. Toutefois, trois exemples de graves abus sont particulièrement criants. J'aimerais parler brièvement de ces cas en Colombie, à Haïti et au Chili. Je veux faire valoir qu'il faut absolument que le Canada défende et protège activement les droits de la personne dans les Amériques, sinon, de plus en plus de personnes continueront à être menacées.

In Colombia, as the internal conflict between the government and the FARC has escalated, the longstanding human rights crisis has deteriorated over the past two years. A number of issues stand out: First, impunity for state agents, including the military, continues to be widespread. Moreover, the widespread violations carried out by paramilitary groups working in collaboration with the military are another concern. The third point is that human rights defenders — those individuals and NGOs that help the victims of human rights violations — are increasingly coming under attack and live under constant threat. Many have also lost their lives. The fourth point is that the violations of international humanitarian law committed by guerilla forces are another major obstacle to the protection of human rights.

In 2001, more than 300 people disappeared, over 4,000 civilians were killed outside combat for political reasons, and more than 1,700 kidnappings by armed opposition groups and paramilitary forces took place. It is the civilian population that is increasingly being targeted by both sides in the conflict; the result is mass forced displacement. Since 1985, an estimated 2.5 million people have been forcibly displaced. Finally, on May 2, as Colombians prepared for the election, a massacre was committed on the Atrato River 100 kilometres north of Quibdó. Last Saturday, *The Globe and Mail* reported that 119 people were massacred, 40 of whom were children.

In Haiti, freedom of expression for opposition figures and journalists has become increasingly curtailed. Death threats aimed towards those who speak out against the government are frequent. In this last year, there were a series of attacks against journalists, most frequently by police and pro-government crowds. The Haitian National Police Force is also involved in human rights violations. There have been reports of ill-treatment, particularly of suspected criminals during arrest. Moreover, the police were accused of excessive use of force in some crowd control situations; while in others they reportedly failed to intervene at all. Popular justice is another common occurrence.

Finally, the judicial system in Haiti faces a number of obstacles. Judges are often pressured by elected officials and party loyalists, which thereby compromises the independence of the judicial system. Prolonged pre-trial detention is also common. There was at least one incident last year in which four prisoners were reportedly killed in the national penitentiary.

In Chile, there were reports that police used excessive force in a number of incidents, some of which included dispersing peaceful demonstrations. Scores of protestors were reportedly subjected to ill-treatment during arrest and while detained in police stations in Santiago. Indigenous groups contesting land claims were also reported to have been victim to excessive police force.

En Colombie, avec l'escalade du conflit interne entre le gouvernement et le FARC, la crise de longue date dans le domaine des droits de la personne s'est aggravée depuis deux ans. Plusieurs questions ressortent. Tout d'abord, l'impunité des agents de l'État, y compris les militaires, continue sur une grande échelle. De plus, des infractions généralisées par des groupes paramilitaires qui travaillent en collaboration avec les ministères sont une autre préoccupation. Troisièmement, il y a le fait que les défenseurs des droits de la personne — les personnes et les ONG qui aident les victimes d'atteinte aux droits de la personne — sont de plus en plus attaquées et vivent dans une crainte constante. De nombreuses personnes ont également perdu leur vie. Quatrièmement, les infractions au droit humanitaire international commises par les forces de la guérilla sont un autre obstacle considérable à la protection des droits de la personne.

En 2001, plus de 300 personnes ont disparu, plus de 4 000 civils ont été tués hors combat pour des raisons politiques, et plus de 1 700 ont été enlevés par des groupes d'opposition armés et des forces paramilitaires. C'est la population civile qui est de plus en plus visée par les deux parties à ce conflit; il en résulte un déplacement forcé de nombreuses personnes. Depuis 1985, on estime que 2,5 millions de personnes ont été déplacées de force. Enfin, le 2 mai, alors que les Colombiens se préparaient aux élections, il y a eu un massacre sur la rivière Atrato, à 100 kilomètres au nord de Quibdó. Samedi dernier, le *Globe and Mail* faisait état du massacre de 119 personnes, dont 40 enfants.

À Haïti, la liberté d'expression pour les membres de l'opposition et les journalistes se trouve de plus en plus limitée. Ceux qui parlent contre le gouvernement font fréquemment l'objet de menaces de mort. Au cours de la dernière année, il y a eu des attaques contre des journalistes, souvent par la police et des foules pro-gouvernementales. La police nationale de Haïti viole également les droits de la personne. On a signalé des mauvais traitements, surtout lors de l'arrestation de présumés criminels. De plus, on a accusé à quelques reprises la police d'avoir recours à une force excessive dans le contrôle des foules; dans d'autres cas, la police ne serait pas intervenue du tout. La justice populaire est un autre phénomène courant.

Enfin, le système judiciaire à Haïti est confronté à un certain nombre d'obstacles. Les juges subissent souvent des pressions de la part des élus et des fidèles du parti, ce qui compromet l'indépendance du système judiciaire. La détention prolongée avant le procès est également chose courante. Il y a eu au moins un incident l'année dernière au cours duquel quatre prisonniers auraient été tués dans le pénitencier national.

Au Chili, on a signalé que la police a utilisé une force excessive dans un certain nombre d'incidents, notamment pour disperser des manifestations pacifiques. Des dizaines de manifestants auraient été maltraités au moment de leur arrestation et pendant leur détention dans des postes de police de Santiago. Des groupes autochtones qui manifestaient à l'appui de leurs revendications territoriales auraient aussi été victimes de force policière excessive.

Impunity is also an obstacle to justice in Chile. In Chilean courts, both civilians and the military have systematically closed judicial proceedings in hundreds of cases involving human rights violations that have occurred during the first five years the Pinochet government was in power.

To conclude, the examples that I have highlighted represent only a glimpse of the human rights abuses taking place in the Americas. Impunity, torture and unfair trials are only some of the many impediments to justice in this hemisphere. Canada needs to do more to ensure that the Americas are a region in which human rights are protected, not obstructed.

Mr. Neve: As Mr. Thompson has outlined, human rights are still tenuous throughout the hemisphere and still under siege in a number of countries. In that context, it is our view that the necessity to take strong action to improve the means and methods of protecting human rights in the Americas must be of paramount concern.

OAS governments have recognized that formally in a number of different ways over the past several years. At the OAS's annual general assembly, there is regular attention to this by means of resolutions that seek to strengthen the OAS's human rights institutions — the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. More recently and closer to home, last year's Summit of the Americas in Quebec City also paid close attention to this concern. The summit's plan of action urged OAS states to "consider signing and ratifying or acceding to, as soon as possible and as the case may be, all universal and hemispheric human rights instruments..."

It is notable that North, Central, Caribbean and South American leaders have all recognized that ratification is an essential first step in the pressing and necessary work of strengthening the inter-American human rights system. In numerous conversations I have had in recent years with OAS officials, NGO colleagues throughout the hemisphere and even officials from other governments in the Americas, I have had a strong sense that Canadian ratification is more important than any other. Canada's reputation, leadership and expertise are badly needed in this quest to forge strong inter-American human rights institutions.

At a time when, unfortunately, some governments have more recently sought to weaken rather than to improve those institutions, full Canadian participation is sorely needed. In addition to the leadership Canada has to offer, Canadian participation would mean that Canada's important domestic human rights jurisprudence would be more influential in rulings

L'impunité est également un obstacle à la justice au Chili. Les tribunaux chiliens, à la fois civils et militaires, ont systématiquement classé des centaines d'affaires judiciaires portant sur des violations des droits de la personne qui ont eu lieu au cours des cinq premières années de pouvoir de l'administration Pinochet.

En conclusion, les exemples que je vous ai donnés ne donnent qu'un bref aperçu des violations des droits de la personne qui ont lieu dans les Amériques. L'impunité, la torture et les procès injustes ne sont que quelques-uns des nombreux obstacles sur lesquels butte la justice dans notre hémisphère. Le Canada doit faire plus pour s'assurer que les Amériques sont une région dans laquelle les droits de la personne sont protégés et non pas violés.

M. Neve: Comme M. Thompson l'a dit, les droits de la personne sont encore précaires partout dans l'hémisphère et sont encore foulés aux pieds dans un certain nombre de pays. Dans ce contexte, nous sommes d'avis que la nécessité d'intervenir énergiquement pour améliorer les moyens et les méthodes de protection des droits de la personne dans les Amériques doit être une préoccupation primordiale.

Les gouvernements de l'OEA l'ont reconnu officiellement de diverses manières ces dernières années. À l'assemblée générale annuelle de l'OEA, cette question attire régulièrement l'attention sous forme de résolutions visant à renforcer les institutions de l'OEA dans le domaine des droits de la personne: la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Plus récemment et plus près de chez nous, l'année dernière, au Sommet des Amériques tenu à Québec, on s'est également penché sur cette question. Dans le plan d'action adopté au sommet, on exhorte les membres de l'OEA à «envisager, dans les meilleurs délais et selon le cas, de signer et ratifier, ou ratifier tous les instruments universels et hémisphériques relatifs aux droits de la personne, ou d'y adhérer...»

Il est remarquable que les dirigeants de l'Amérique du Nord, centrale et du Sud et des Antilles ont tous reconnu que la ratification est la première étape essentielle de la tâche pressante et nécessaire de renforcement du régime interaméricain des droits de la personne. Dans de nombreuses conversations que j'ai eues ces dernières années avec des représentants officiels de l'OEA, des collègues des ONG de tout l'hémisphère et même des représentants d'autres gouvernements des Amériques, j'ai eu fortement l'impression que la ratification par le Canada est plus importante que celle de tout autre pays. On a grandement besoin de la réputation du Canada, de son leadership et de son expertise dans cette quête pour forger de solides institutions interaméricaines des droits de la personne.

Au moment où, malheureusement, certains gouvernements ont récemment cherché à affaiblir plutôt qu'à renforcer ces institutions, la participation canadienne pleine et entière s'impose plus que jamais. En plus du leadership que le Canada peut offrir, sa participation signifierait que l'importante jurisprudence du Canada dans le domaine des droits de la

of the commission and courts. It would also mean that Canadians would stand a greater chance of being named to the commission and the court, thus furthering that Canadian leadership.

As the committee knows, there are six human rights instruments at stake in the OAS: the American Convention on Human Rights, its San Salvador protocol dealing with social, economic and cultural rights, and its protocol dealing with the abolition of the death penalty — those three to a certain extent go together as a package. Then there are three standalone treaties dealing with torture, violence against women and disappearances.

Since Canada joined the OAS over a decade ago, the question of possible ratification of the American Convention on Human Rights has been under review by federal, provincial and territorial governments. Early indications looked positive but then dimmed. Many of us felt real disappointment when the twin opportunities of hosting the OAS general assembly in Windsor in 2000 and then the Summit of the Americas in Quebec City last year passed without even a statement of hopeful intent to ratify.

The American Convention on Human Rights has been the subject of debate to date. Reluctance to ratify this convention arises by virtue of the government's analysis that ratification would need to be accompanied by a number of reservations.

One is article 13, freedom of thought and expression, which is said in its prohibition of prior censorship, to be contrary to Canadian law and practice dealing with issues of hate propaganda and child pornography. While there is some debate as to the extent to which that is or is not the case, proposals have been made for an interpretative declaration to accompany Canadian ratification, which would clarify that Canada will interpret that article in a manner consistent with its other international human rights law obligations, such as the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of the Child, which require Canada to take action against hate propaganda and to protect children.

Article 4.1 has been more controversial because it states that the right to life begins in general from the moment of conception. The obvious concern here is that an absolutist interpretation of this provision might prohibit access to abortion services for Canadian women and thus be inconsistent with Canadian law as established by the Supreme Court of Canada in the *Morgentaler* decision. I should make it clear at the outset that Amnesty International does not take a position on the issue of access to abortion services as part of our human rights work. We have intervened in the face of instances of forced abortions or when

personne exercerait une plus grande influence dans les décisions de la commission et des tribunaux. Cela voudrait dire aussi qu'il y aurait de meilleures chances que des Canadiens soient nommés membres de la commission et du tribunal, renforçant ainsi encore davantage le leadership canadien.

Comme les membres du comité le savent, il y a six instruments relatifs aux droits de la personne qui sont en jeu à l'OEA: la Convention américaine relative aux droits de l'homme, le Protocole de San Salvador traitant des droits sociaux, économiques et culturels, et le Protocole traitant de l'abolition de la peine de mort — ces trois instruments vont ensemble, dans une certaine mesure. Il y a ensuite trois autres traités distincts qui traitent de la torture, de la violence faite aux femmes et des personnes disparues.

Depuis que le Canada a adhéré à l'OEA il y a dix ans, la question de la ratification possible de la Convention américaine relative aux droits de l'homme est à l'étude dans les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Au début, les perspectives semblaient bonnes, mais ensuite l'espoir s'est évanoui. Beaucoup d'entre nous ont été extrêmement déçus quand on a laissé passer l'année dernière la double occasion qu'était la tenue de l'Assemblée générale de l'OEA à Windsor en 2000, suivie du Sommet des Amériques à Québec, sans même qu'un communiqué soit émis pour exprimer l'espoir de ratification.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme a fait l'objet de débats jusqu'à maintenant. Si le gouvernement hésite à ratifier cette convention, c'est à cause de son analyse, selon laquelle la ratification devrait s'accompagner d'un certain nombre de réserves.

Il y a d'abord l'article 13, traitant de la liberté de pensée et de parole, dont on dit qu'il est contraire au droit et à la pratique du Canada dans les dossiers de la propagande haineuse et de la pornographie infantile, parce qu'il interdit la censure préalable. Quant à savoir dans quelle mesure cette assertion est fondée, cela donne lieu à un débat, mais on a proposé que la ratification canadienne s'accompagne d'une déclaration interprétative par laquelle on dirait explicitement que le Canada interprétera cet article d'une manière conforme à ses autres obligations internationales en matière des droits de la personne, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant, aux termes desquels le Canada est tenu de prendre des mesures contre la propagande haineuse et pour protéger les enfants.

L'article 4.1 a été plus controversé parce qu'il dit que le droit à la vie commence en général dès le moment de la conception. La préoccupation en l'occurrence n'est évidemment qu'une interprétation absolutiste de cette disposition pourrait interdire l'accès à l'avortement pour les femmes canadiennes et serait ainsi incompatible avec le droit canadien établi par la Cour suprême du Canada dans la décision *Morgentaler*. Je dois dire tout de suite et clairement que Amnesty Internationale ne prend pas position sur la question de l'accès à l'avortement dans le cadre de notre travail de défense des droits de la personne. Nous sommes intervenus

individuals have been detained for peacefully expressing their political views on this subject.

We are aware that a number of proposals have been put before government officials offering some clear and compelling wording for an interpretative declaration or reservation in this area. In particular, we have been impressed by the proposal made last January by Professor Rebecca Cook of the University of Toronto, in January 2001, in which she suggests an interpretative declaration that would clarify the issue and would also serve as a strong affirmation of Canada's commitment to sexual equality. We are also aware that a ruling of the Inter-American Commission on Human Rights — the *Baby Boy* case in 1981 — concluded that the words “in general,” in article 4.1, are significant and mean that providing access to abortion services is not necessarily inconsistent with article 4.1.

In numerous conversations I have had with government officials at the federal and provincial levels, concern has been expressed that Canada would not want to ratify an international human rights treaty with a number of reservations or interpretative declarations because Canada is generally critical of other states when they do so. Amnesty International and other human rights organizations are generally critical of the use that states make of reservations because they are almost always used to avoid or override important human rights protections.

However, Amnesty International — and to my understanding, the Inter-American Commission on Human Rights — would not be critical of Canada entering reservations or interpretative declarations as outlined above because we believe their intention would be to clarify and improve the human rights content of the relevant provisions, not to weaken it.

We are also cognizant that in the case of article 4.1, a number of women's groups in Latin America and the Caribbean have indicated that an interpretative declaration or reservation would strengthen their own important human rights struggles in the area of access to abortion and other gender-equality concerns.

I would like to remind the committee that the American Convention on Human Rights is not the only OAS human rights treaty that Canada has failed to ratify: There are five others, including the Protocol of San Salvador dealing with the economic, social and cultural rights. Another is the protocol dealing with the abolition of the death penalty, which can only be ratified once and if Canada does ratify the American Convention on Human Rights.

dans des affaires d'avortement forcé ou bien quand des personnes ont été détenues pour avoir exprimé pacifiquement leurs vues politiques sur cette question.

Nous savons qu'un certain nombre de propositions ont été présentées au gouvernement, offrant un libellé clair et convaincant pour une déclaration interprétative ou une réserve dans ce domaine. Nous avons notamment été impressionnés par la proposition faite en janvier dernier par la professeure Rebecca Cook de l'Université de Toronto, en janvier 2001, dans laquelle elle propose une déclaration interprétative qui préciserait la question et servirait aussi d'affirmation énergique de l'engagement du Canada envers l'égalité des sexes. Nous savons aussi qu'une décision de la Commission interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Baby Boy*, en 1981, a établi que les mots «en général», à l'article 4.1, sont importants et signifient que le fait d'offrir l'accès à des services d'avortement n'est pas nécessairement incompatible avec l'article 4.1.

Dans de nombreuses conversations que j'ai eues avec des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, mes interlocuteurs ont exprimé la crainte que le Canada ne soit pas disposé à ratifier un traité international sur les droits de l'homme en y ajoutant un certain nombre de réserves ou des déclarations interprétatives, parce que le Canada se montre généralement critique envers les autres États qui procèdent de cette façon. Amnistie Internationale et les autres organisations de défense des droits de la personne sont généralement critiques de l'utilisation que les États font des réserves, parce qu'elles sont presque toujours utilisées pour éviter ou invalider d'importantes dispositions protégeant les droits de la personne.

Cependant, Amnistie Internationale — et, à ma connaissance, la Commission interaméricaine des droits de l'homme — ne critiqueraient pas le Canada s'il assortissait sa ratification de réserves ou de déclarations interprétatives telles qu'indiquées ci-dessus, parce que nous croyons que leur intention serait d'apporter des précisions et d'améliorer le contenu des dispositions pertinentes en matière des droits de la personne, et non pas de l'affaiblir.

Nous sommes également conscients que dans le cas de l'article 4.1, un certain nombre de groupes de femmes en Amérique latine et dans les Antilles ont indiqué qu'une déclaration interprétative ou une réserve renforcerait leur propre lutte en faveur des droits de la personne dans le domaine de l'accès à l'avortement et dans d'autres dossiers mettant en cause l'égalité des sexes.

Je voudrais rappeler aux membres du comité que la Convention américaine relative aux droits de l'homme n'est pas le seul traité de l'OEA portant sur les droits de la personne que le Canada n'a pas ratifié: il y en a cinq autres, y compris le Protocole de San Salvador traitant des droits économiques, sociaux et culturels. Il y a aussi le Protocole traitant de l'abolition de la peine de mort, qui peut seulement être ratifié une fois, à condition que le Canada ratifie également la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

One notable point regarding the San Salvador protocol is the fact that it is unique amongst international instruments dealing with economic, social and cultural rights. That protocol provides the opportunity for individual complaints about violations of two specific rights: the right to organize trade unions and the right to education. It is the only international treaty providing an opportunity of that nature for any economic, social and cultural right.

The three other OAS human rights treaties deal with torture, disappearances and violence against women. All continue to be of real concern in the Americas. All would benefit from Canadian involvement. I know of no specific concerns or objections on the part of the government with respect to possible Canadian ratification of these instruments. There may be some, but I have not heard them expressed. Perhaps starting here would be a helpful first step and partial entry into an eventual full involvement in an OAS human rights system.

Finally, at a time when OAS governments are moving towards greater economic integration, including the possibility of a hemisphere-wide free trade zone, there is grave concern that human rights may suffer if trade liberalization is not socially accountable and responsible. One means of guarding against the risk of trading relationships impairing rights in the Americas is to ensure the existence of an equally powerful and well-supported continental human rights system that would not only stand parallel to a free trade agreement, but would be fully integrated into any such agreement. Canada can simply not risk the unfortunate message conveyed by being inside the OAS trade integration process but outside the OAS human rights integration process.

Senator Joyal: Any observer of your report tonight would possibly be surprised by the horror stories that we hear about of events in some American states. You have referred to three such cases and the convention. If we are to ratify the convention so that we can better protect the rights of the individual and share with them what we share as humankind, are we ratifying the right documents? By "right," I mean an efficient document that would help to prevent or reduce the number of abuses that your organization monitors on a daily basis. Are you not, in fact, condemning the inefficiency of those instruments at the same time that you describe the horror stories in your yearly report?

Mr. Neve: There is no question that the institutions for human rights protection in the Americas need improvement by way of reform, greater resources and strengthening in many respects.

One point that we are highlighting is that full Canadian involvement in the system would help to move that process along. At the same time, I do not disagree at all that the fact that such serious human rights problems continue in the Americas would

Le protocole de San Salvador est remarquable en ce sens que c'est le seul instrument international qui traite des droits économiques, sociaux et culturels. Ce protocole permet à des particuliers de porter plainte pour violation de deux droits précis: le droit à la syndicalisation et le droit à l'éducation. C'est le seul traité international qui ouvre de telles possibilités dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

Les trois autres traités de l'OEA dans le domaine des droits de la personne traitent de la torture, des personnes disparues et de la violence faite aux femmes. Tout cela continue d'être très préoccupant dans les Amériques. Dans tous ces domaines, la participation canadienne serait bénéfique. Je ne connais aucune préoccupation ou objection précise de la part du gouvernement pour ce qui est de la possible ratification de ces instruments par le Canada. Il y en a peut-être, mais je n'ai jamais entendu personne les exprimer. Peut-être que ce serait là un bon point de départ débouchant à un moment donné sur la participation pleine et entière au régime des droits de la personne de l'OEA.

Enfin, à l'époque où les gouvernements de l'OEA se dirigent vers une plus grande intégration économique, y compris la possibilité d'une zone de libre-échange à la grandeur de l'hémisphère, l'éventualité que la libéralisation du commerce se fasse sans égard à la responsabilité sociale suscite de vives inquiétudes car les droits de la personne pourraient en souffrir. Un moyen de se prémunir contre le risque que les relations commerciales fassent obstacle à l'exercice des droits dans les Amériques, c'est de veiller à mettre sur pied un régime des droits de la personne continental également puissant et bien appuyé qui ne serait pas seulement établi parallèlement à un accord de libre-échange, mais qui serait pleinement intégré à un tel accord. Le Canada ne peut tout simplement pas risquer d'envoyer un message confus en étant partie du processus d'intégration commerciale de l'OEA tout en restant à l'écart du processus d'intégration des droits de la personne de l'OEA.

Le sénateur Joyal: Tout observateur de votre intervention de ce soir pourrait peut-être s'étonner des histoires d'horreur qu'on nous rapporte au sujet d'événements dans certains États américains. Vous avez cité trois cas ainsi que la convention. Si nous devons ratifier la convention, afin de mieux protéger les droits individuels et d'affirmer notre appartenance à l'humanité, nous trouverions-nous à ratifier les bons documents? Je veux dire par là qu'un document efficace qui aiderait à prévenir ou à réduire le nombre des abus que votre organisation surveille quotidiennement. Ne vous trouvez-vous pas en fait à condamner l'inefficacité de ces instruments, en décrivant dans notre rapport annuel ces affaires épouvantables?

M. Neve: Il est indéniable que les institutions de protection des droits de la personne dans les Amériques ont besoin d'amélioration, sous forme de réforme, de ressources plus abondantes, et de renforcement à bien des égards.

Nous faisons ressortir le fait que la participation canadienne et entière au système aiderait à faire progresser le processus. En même temps, je ne nie pas que l'existence continue de problèmes aussi graves dans le domaine des droits de la personne dans les

quite reasonably give rise to the question of where those institutions have been all along in trying to address some of those problems.

The OAS human rights institutions have made contributions. There is important jurisprudence from the Inter-American Court on Human Rights, which has provided dramatic and significant relief to victims of human rights violations in a number of countries. There have been ground-breaking rulings that have established strong human rights principles. There was a famous case in the late 1980s that dealt with disappearances in Honduras, which, for the first time worldwide, established the clear proposition that a government, from a human rights treaty perspective, is responsible for the actions of death squads and other paramilitary organizations that may be linked with it.

The situation then began to improve in Honduras. One cannot point to that decision and claim that decision led to a whole process of reform and change in Honduras, but it was significant. It had strong reverberations throughout the country. The regular visits made by the Inter-American Commission on Human Rights to a number of countries have provided important recommendations that have comprised the central part of the campaigning and lobbying efforts, not only of those bodies but also, more broadly, of non-governmental organizations.

That has also held for other governments in terms of pushing for reforms in countries such as Mexico, which, in the last couple of years, has seen tremendous breakthroughs with respect to improvements in its long problematic human rights record. There is no question in my mind that the offerings of the Inter-American Commission on Human Rights, which has been attentive to human rights concerns in Mexico for many years, did play a role in addressing that concern.

There is a double message that indicates more needs to be done to improve the degree to which those institutions can do better in the way of stronger and more effective human rights work in this hemisphere. I say that while not wanting to suggest that the work they have done to date has been insignificant. In many respects, it has been significant and can only improve if it is more fully supported politically through wide support and ratification, including by Canada, and if it receives the kinds of resources that have been denied to it for too long.

Senator Joyal: I try to not wrestle with the contradiction that is embodied in this present situation. Yet, when we as a committee recommended that Canada implement some of the instruments that it has ratified, an editorial in one of the Ottawa papers said, "Well, why should we?"

We are well protected in Canada with the Charter of Rights and Freedoms. There are 10 provincial human rights legislations. We have all kinds of government bodies to help implement and respect the legislation. If you look into the convention, the result

Amériques ne peut faire autrement que d'amener toute personne raisonnable à s'interroger et à se demander que faisaient donc ces institutions pour essayer d'enrayer certains de ces problèmes.

Les institutions de l'OEA dans le dossier des droits de la personne ont été utiles. La cour inter-américaine des droits de l'homme a donné lieu à une importante jurisprudence, ce qui a grandement aidé les victimes de violation des droits de la personne dans beaucoup de pays. Des décisions marquantes ont établi solidement les principes des droits de la personne. Il y a eu à la fin des années 80 une célèbre affaire traitant des personnes disparues au Honduras; pour la première fois dans le monde, cette décision a établi clairement la proposition voulant qu'un gouvernement, dans la perspective d'un traité sur les droits de la personne, est responsable des actes des escadrons de la mort et d'autres organisations paramilitaires qui peuvent y être associés.

La situation a alors commencé à s'améliorer au Honduras. On ne peut pas désigner cette décision et prétendre qu'elle a déclenché tout un processus de réforme et de changement au Honduras, mais elle a joué un rôle important. Elle a eu de grandes répercussions partout dans ce pays. Les visites régulières des membres de la Commission interaméricaine des droits de l'homme dans un certain nombre de pays ont donné lieu à d'importantes recommandations qui ont constitué la partie centrale de la campagne et des efforts de lobbying, non seulement de ces organismes mais aussi, de façon plus générale, de l'ensemble des organisations non gouvernementales.

Cela s'applique également à d'autres gouvernements qui ont été amenés à opérer des réformes, par exemple, le Mexique, où il y a eu depuis deux ou trois ans des percées extraordinaires en fait d'amélioration du bilan de ce pays dans le dossier des droits de la personne, qui a longtemps été problématique. Il n'y a aucun doute dans mon esprit que les interventions de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui a suivi de près les préoccupations relatives aux droits de la personne au Mexique pendant de longues années, ont bel et bien joué un rôle pour remédier à ce problème.

Il y a un double message indiquant qu'il faut aider ces institutions à contribuer davantage à faire respecter les droits de la personne dans notre hémisphère. Mais en disant cela, je ne veux nullement insinuer que le travail qu'elles ont accompli jusqu'à maintenant a été insignifiant. À bien des égards, il a été important et la situation ne peut que s'améliorer si les institutions jouissent d'appuis politiques plus solides sous forme de ratification, notamment par le Canada, et aussi si on leur fournit les ressources qu'on leur a refusées pendant trop longtemps.

Le sénateur Joyal: J'essaie de ne pas me débattre avec la contradiction de la situation actuelle. Pourtant, quand nous, je veux dire le comité, avons recommandé que le Canada mette en oeuvre certains instruments qu'il a ratifiés, un éditorial publié dans un journal d'Ottawa disait: «Mais pourquoi donc devrions-nous le faire?».

Nous sommes bien protégés au Canada avec la Charte des droits et libertés. Il y a dix lois provinciales sur les droits de la personne. Nous avons une foule d'instances gouvernementales qui aident à mettre en oeuvre la loi et à la faire respecter. Si l'on

has been appalling in some of the countries that you have mentioned. There is no priority for Canada to push for such a ratification.

On the other hand, I am tempted to say we have to start somewhere. There is a first step in everything. The instruments might not be the overall solution. I am convinced that if a country does not operate on a democratic basis, human rights are worth no more than the paper on which they are written. The fundamental rule of respect for human rights is to live in a democratic system — that is, to have a government that is responsible to the people who elect it. When there is a military dictatorship, do not expect that your human rights to be well positioned in a civil or political society.

I tried to build the case and bring to the governments and to Canadian public opinion the compelling arguments for Canada to ratify this convention and improve it, or to complement it with other initiatives that would, in the medium or long term, make it a meaningful document.

We would like the benefit of your experience to try to enlighten us and assist the report that we will produce as a committee that we expect the government will take into a consideration.

Mr. Neve: I would not want to suggest that I am unconcerned or unconvinced that Canadian ratification would be good and beneficial for those of us in Canada. I think it would be. However, unquestionably our main preoccupation is the degree to which Canadian ratification is good for this hemisphere. To a certain extent, you can argue that we do have strong laws here. We do have a Charter of Rights and Freedoms. We do have institutions domestically to protect human rights. We have already ratified a number of other international human rights treaties that do provide some options of individual petition and individual complaint for those who feel they have not been able to obtain a remedy here in Canada.

Nonetheless, there are some ways in which Canadian ratification of the OAS treaties will still improve the human rights protection that is available for Canadians. It is notable, for instance, that this would possibly open up a completely new avenue that does not yet exist for Canadians: the possibility to take an international complaint in front of an international court of human rights. The ratifications we have made within the UN system involve committees, not courts. There is something qualitatively different and judicially powerful about having access to an international court when it comes to human rights issues. That would be something of good news for Canadians wanting to ensure that the good rights protection we more or less have here continues to improve.

The broader point is that we are part of this hemisphere, and we are increasingly part of this hemisphere. We finally recognized that when we joined the Organization of American States, and ever since then, we have been taking more steps to integrate

examine la convention, on s'aperçoit que les résultats ont été consternants dans certains pays que vous avez nommés. Il n'y a au Canada aucune priorité en faveur d'une telle ratification.

Par contre, je suis tenté de dire que nous devons commencer quelque part. Il y a toujours un premier pas. Les instruments ne sont peut-être pas la solution globale. Je suis convaincu qu'en l'absence d'institutions démocratiques, les droits de la personne ne valent guère mieux que le papier sur lequel ils sont écrits. La règle fondamentale pour ce qui est de respecter les droits de la personne, c'est de vivre dans un régime démocratique, c'est-à-dire d'avoir un gouvernement qui rend des comptes aux gens qui l'ont élu. Quand un pays est gouverné par une dictature militaire, il ne faut pas s'attendre à ce que les droits de la personne soient bien respectés dans une société civile ou politique.

J'ai essayé de développer une argumentation pour convaincre les gouvernements et l'opinion publique canadienne que le Canada doit ratifier cette convention et l'améliorer, ou la compléter par d'autres initiatives qui permettraient, à moyen ou à long terme, d'en faire un document utile.

Nous aimerions bénéficier de votre expérience qui pourrait enrichir le rapport que nous présenterons en tant que comité et nous espérons que le gouvernement en tiendra compte.

M. Neve: Je ne veux pas laisser entendre que je ne suis pas convaincu que la ratification par le Canada serait bonne et avantageuse pour nous au Canada, ou que je ne m'en soucie pas. Je pense que ce serait bon. Toutefois, il est indéniable que notre principale préoccupation est le degré auquel la ratification canadienne serait bonne pour notre hémisphère. Dans une certaine mesure, on peut soutenir que nous avons en effet de bonnes lois ici. Nous avons la Charte des droits et libertés. Nous avons des institutions qui protègent les droits de la personne au Canada. Nous avons déjà ratifié un certain nombre d'autres traités internationaux sur les droits de la personne qui prévoient la possibilité de requêtes individuelles et de plaintes individuelles pour ceux qui estiment n'avoir pu obtenir un recours ici au Canada.

Néanmoins, à certains égards, la ratification par le Canada des traités de l'OEA permettrait quand même de renforcer la protection des droits de la personne dont bénéficient les Canadiens. Il est notable, par exemple, que cela pourrait peut-être ouvrir de toutes nouvelles possibilités qui n'existent pas encore pour les Canadiens: la possibilité de porter plainte sur la scène internationale, devant une cour internationale des droits de la personne. Les ratifications que nous avons faites dans le système onusien mettent en cause des comités et non pas des tribunaux. Il y a une différence qualitative entre un comité et une cour internationale dotée de pouvoirs judiciaires quand il s'agit des dossiers des droits de la personne. Ce serait une bonne nouvelle pour les Canadiens qui veulent s'assurer que la protection relativement bonne dont nous jouissons ici continue de s'améliorer.

Une observation plus générale est que nous faisons partie de notre hémisphère et que nous en faisons même de plus en plus partie. Nous l'avons enfin reconnu quand nous avons adhéré à l'Organisation des États américains et, depuis, nous avons

ourselves with our brothers and sisters in the Caribbean and in Central America and in South America and to build closer economic and political relationships with them. A stronger, meaningful human rights relationship must be part of that equation.

However, this is not only the answer. Canadian ratification will not suddenly turn around the OAS human rights system overnight and turn it into a magical creation. Clearly, it is one piece of a much wider effort that also includes the need to devote greater resources to those institutions and a number of other mechanisms of reform that have been proposed. Yet, it is part of the puzzle, and it could stand to make a difference to our fellow citizens in this hemisphere in terms of protecting their rights.

Senator Cochrane: We have just heard from the association for women in Quebec. Their concern is that, should a decision be made to ratify the convention, what happens to women's issues that they have worked so hard to achieve over the past number of years? Will they be compromised?

Mr. Neve: This is specifically with respect to the concern about article 4.1, I assume. We clearly recognize that that is a concern, and we agree that Canadian ratification should proceed in a way that does not jeopardize those hard-won rights. We think Canadian ratification should proceed in a way that strengthens the ability of women throughout the rest of this hemisphere to also win those rights.

I referred to the proposal that has been made by Professor Rebecca Cook. There is strong compelling wording that can accomplish that goal and go even further by sending a strong message that Canada is ratifying with an intent to bring a vigorous commitment to sexual equality and to how it understands, applies and interprets this convention, not only with respect to article 4, but also the convention more broadly across the range of its full provisions. We think that could be done with wording of that sort.

It is helped by the fact that there was that ruling two decades ago which has already got on record the fact the words "in general" in article 4 are there for a reason. That decision of the Inter-American Commission in the *Baby Boy* case examines the history of the drafting of article 4 and affirms that those words were put in there for specifically this kind of compromise to recognize that there were states that would want to ensure that wording was not necessarily inconsistent with maintaining access to abortion services.

That was 20 years ago; it is not the strongest ruling, but it is a beginning point. If it is built upon with good strong wording in an accompanying interpretative declaration, it can be win-win. It can maintain and protect the rights that have been won here on the national front and likely strengthen the capacity to continue that struggle for women throughout the Americas.

constamment pris de nouvelles mesures pour nous intégrer à un ensemble avec nos frères et nos soeurs des Antilles, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud et pour établir des relations économiques et politiques plus étroites avec eux. Des relations plus étroites et plus solides dans le dossier des droits de la personne doivent également faire partie de cette équation.

Toutefois, ce n'est pas la seule solution. La ratification par le Canada ne transformera pas le régime des droits de la personne de l'OEA du jour au lendemain, d'un coup de baguette magique. Il est clair que c'est un élément d'un effort beaucoup plus vaste qui doit aussi inclure le fait d'accorder plus de ressources à ces institutions et un certain nombre d'autres mécanismes de réforme qui ont été proposés. Mais c'est l'une des pièces du casse-tête et cela pourrait contribuer à aider nos compatriotes de l'hémisphère pour ce qui est de protéger leurs droits.

Le sénateur Cochrane: Nous venons tout juste d'entendre l'Association des femmes du Québec. Ce qui les préoccupe, dans l'éventualité où l'on déciderait de ratifier la convention, c'est de savoir ce qu'il adviendrait des droits des femmes qu'elles ont acquis si chèrement ces dernières années? Ces droits seront-ils compromis?

M. Neve: Je suppose que cette crainte met en cause l'article 4.1. Nous reconnaissons clairement qu'il s'agit là d'une préoccupation et nous convenons que la ratification canadienne doit se faire d'une manière qui ne mettrait pas en péril ces droits durement acquis. Nous pensons que la ratification par le Canada doit se faire d'une manière qui renforce la capacité des femmes d'obtenir ces mêmes droits partout dans le reste de l'hémisphère.

J'ai fait allusion à la proposition formulée par la professeure Rebecca Cook. Elle propose un texte bien réfléchi qui permettrait d'atteindre cet objectif et même d'aller plus loin en envoyant clairement le message que le Canada ratifie avec l'intention de défendre énergiquement ses engagements envers l'égalité des sexes et aussi relativement à la compréhension, l'application et l'interprétation de cette convention, non seulement de l'article 4, mais de l'ensemble de la convention et de ses dispositions. Nous croyons que tout cela pourrait se faire avec un tel libellé.

Ce qui aide, dans ce dossier, c'est la décision qui a été rendue il y a 20 ans et qui a déjà établi que les mots «en général» à l'article 4 ont une raison d'être. Cette décision de la Commission interaméricaine dans l'affaire *Baby Boy* fait l'historique de la rédaction de l'article 4 et affirme que ces mots y ont été insérés précisément pour reconnaître que certains États voudraient s'assurer que le texte de la convention n'est pas nécessairement incompatible avec le maintien de l'accès aux services d'avortement.

C'était il y a 20 ans; ce n'est pas la décision la plus ferme, mais c'est un point de départ. Si cela s'accompagne d'un libellé soigneusement pesé dans une déclaration interprétative d'accompagnement, tout le monde peut être gagnant. On peut maintenir et protéger les droits qui ont été durement acquis sur le front national et probablement renforcer aussi la capacité pour les femmes de poursuivre la lutte partout dans les Amériques.

Senator Cochrane: The problem is that when there is ratification of this convention, there is no guarantee that this will really happen. Of course, there is no way to guarantee it. It is just they have worked so hard to get where they are today.

Mr. Neve: The strongest guarantee probably would be to do it by means of a reservation as opposed to an interpretative declaration. Many have proposed the interpretative declaration as the option that we would like to see considered first because it is a more human rights friendly and positive way to go about ratifying a convention. However, even if our interpretation is found to be wrong, if there was a ruling that article 4.1 is now going to be interpreted in a way that makes it absolutely impossible for there to be access to abortion services, the reservation makes it absolutely clear that Canada is opting out and will maintain the state of the law here. That would be more unfortunate because it would clearly not do as much to strengthen the ability for women in other countries to demand and promote a similar interpretation of article 4 in their own countries, which is more possible with the interpretative declaration. Legal minds would need to grapple with the degree to which an interpretative declaration or a reservation is the better strategic choice there, balancing those various concerns about wanting to ensure that there is no erosion of rights here.

Senator Cochrane: We want to improve the lives of women in other countries as well.

I have a question for Mr. Thompson. I am always shocked at the atrocities that go on around the world as I read about them. I am interested now especially in the Canadian angle and the human rights experiences of Canadians.

In the news within the last month, we have seen reports on the case of Dr. William Sampson. As I am sure we all remember, Dr. Sampson has been imprisoned since mid-December 2000 on charges related to so-called "car bombings." While he has been detained, we have seen reports of torture and physical abuse. Of course, we have read that he was tried in secret and has been sentenced to death.

Could you comment on that, please?

Mr. Thompson: I do not know enough about that case. Therefore, I will pass the question to Mr. Neve.

Mr. Neve: Amnesty International has been active on Mr. Sampson's case and, beyond that, for a long time has been active with respect to human rights concerns in Saudi Arabia. I must say, we have often found ourselves to be a lonely voice on that front because the international community, more broadly, has rarely shown much interest in taking Saudi Arabia on with respect to its quite abysmal human rights record.

You have pointed to some of the issues, senator, such as its absolutely outrageous treatment of women and a number of other human rights concerns. States around the world have consistently

Le sénateur Cochrane: Le problème est que si l'on ratifie cette convention, rien ne garantit que cela va vraiment arriver. Bien sûr, il n'y a aucun moyen de le garantir. C'est seulement que les femmes ont travaillé tellement fort pour parvenir à leur situation actuelle.

M. Neve: La meilleure garantie serait probablement de procéder par une réserve plutôt que par une déclaration interprétative. Beaucoup ont proposé la déclaration interprétative comme l'option qu'ils préférèrent, parce que c'est une manière de ratifier une convention qui est plus favorable aux droits de la personne. Cependant, même si l'on constate que notre interprétation est erronée, si jamais il y avait une décision faisant en sorte que l'article 4.1 doive maintenant être interprété de manière à rendre absolument impossible l'avortement sur demande, la réserve rendrait absolument claire que le Canada se retire et maintiendra la loi actuelle sur son territoire. Ce serait regrettable parce qu'il est évident que cela ne renforcerait pas autant la capacité des femmes d'autres pays d'exiger et de promouvoir une interprétation semblable de l'article 4 dans leurs propres pays, ce qui est davantage possible avec la déclaration interprétative. Il faudrait que les meilleurs juristes se penchent sur la question afin de décider de ce qu'il vaudrait mieux faire en l'occurrence, entre une déclaration interprétative et une réserve, en mettant dans la balance ces diverses préoccupations visant à s'assurer qu'il n'y a aucune érosion des droits chez nous.

Le sénateur Cochrane: Nous voulons améliorer la vie des femmes dans les autres pays également.

J'ai une question pour M. Thompson. Je suis toujours scandalisée par les atrocités qui sont commises partout dans le monde, quand je lis des articles là-dessus. Je m'intéresse maintenant particulièrement au point de vue canadien et à l'expérience des Canadiens dans le domaine des droits de la personne.

Ces derniers mois, nous avons vu dans l'actualité des reportages sur l'affaire du Dr Sampson. Comme tout le monde le sait, j'en suis certaine, le Dr Sampson est emprisonné depuis la mi-décembre 2000 pour un soi-disant «attentat à la voiture piégée». Pendant sa détention, il aurait apparemment été torturé et maltraité. Bien sûr, nous avons lu qu'il a été jugé en secret et condamné à mort.

Pourriez-vous commenter cette situation?

M. Thompson: Je ne connais pas suffisamment bien ce dossier et je vais donc demander à M. Neve de répondre à la question.

M. Neve: Amnistie Internationale a été active dans le dossier de M. Sampson et s'intéresse d'ailleurs depuis longtemps aux dossiers des droits de la personne en Arabie saoudite. Je dois dire que nous avons souvent été les seuls à dénoncer la situation dans ce pays parce que la communauté internationale, de façon générale, s'est rarement montrée tellement intéressée à s'en prendre à l'Arabie saoudite et à dénoncer son bilan absolument épouvantable au chapitre des droits de la personne.

Vous avez signalé certains problèmes, sénateur, par exemple, le traitement absolument scandaleux des femmes et un certain nombre d'autres préoccupations relatives aux droits de la

failed to take Saudi Arabia on because of its significant geopolitical influence, obviously, as well as its oil wealth, et cetera. Now, we have it coming home. We have the legacy of a failure to hold a government accountable on its human rights record, which is now a real consequence not only to hundreds of thousands of migrant workers and Saudi Arabians, but now also to a Canadian citizen.

The kinds of concerns that have arisen in his case are symptomatic of the wider concerns we have long documented in Saudi Arabia. I refer to the widespread use of torture in detention against criminal and political detainees — essentially any detainees — as well as secret judicial proceedings, often in cases where the death penalty is an ultimate punishment and there is no public awareness or knowledge of what is going on until the execution finally happens. Those are real concerns.

Clearly, we have been maintaining pressure on the Saudi officials, on our own government and on some other governments. The British government and others are involved in this case because there are other nationals who have been implicated along with Mr. Sampson.

As I am sure you have seen from the media coverage and other awareness you may have of this case, it has been very difficult even for our own government to get good, reliable information from the Saudi government as to what is or is not transpiring. Has he or has he not already been subjected to a secret trial? Has he or has he not already been sentenced to death?

At various times, new information comes to light. It is always incomplete and contradictory. Our recommendation has been for Canada to keep up that pressure, but to do everything possible to bring a number of other countries — in particular our southern neighbours — to this struggle as well. Given Saudi Arabia's power and influence, there is no question that breakthroughs will come only if there is concerted, significant international pressure, including from countries such as the United States, which do have some influence with the Saudi authorities. I think that is Dr. Sampson's best hope.

Senator Poy: Why do you think the Canadian government has not ratified up to this point?

Mr. Neve: I quite genuinely think it is the concern about the number of reservations that they feel are necessary. I think you likely have heard from government witnesses by now. In some instances, the list given is quite long. Many of us disagree and think that many of those are simply red herrings and not concerns at all.

There is no question that articles 4 and 13 in particular are of significant concern. If Canada is to ratify, we have to get it right with respect to those two articles. Proposals have been made and the wording is out there that provides the way forward, that gives the option to get it right.

personne. Les pays du monde ont uniformément évité de s'en prendre à l'Arabie saoudite à cause de sa grande influence géopolitique, évidemment, de sa richesse pétrolière, et cetera. Voici maintenant que cette différence nous retombe sur le nez. Nous avons négligé d'exiger des comptes de ce gouvernement au chapitre des droits de la personne, avec des conséquences aujourd'hui terribles pour des centaines de milliers de travailleurs migrants et de ressortissants d'Arabie saoudite, mais aussi maintenant pour un citoyen canadien.

Les préoccupations auxquelles a données cette affaire sont symptomatiques des problèmes plus généralisés que nous avons documentés depuis longtemps en Arabie saoudite. Je songe notamment à l'usage généralisé de la torture en détention contre les criminels et les détenus politiques — en fait, tous les détenus — ainsi que des procès tenus en secret, souvent dans des affaires où la peine de mort est la peine ultime, alors que rien ne filtre de la situation parmi le grand public jusqu'au moment de l'exécution. C'est très inquiétant.

Il est clair que nous avons exercé constamment des pressions sur les autorités saoudiennes, sur notre propre gouvernement et sur d'autres gouvernements. Le gouvernement britannique et d'autres sont intervenus dans cette affaire parce qu'il y a d'autres ressortissants qui ont été impliqués aux côtés de M. Sampson.

Comme vous vous en êtes sûrement aperçus en suivant la couverture médiatique dans cette affaire, il a été très difficile même pour notre propre gouvernement d'obtenir des renseignements fiables du gouvernement saoudien pour ce qui est de savoir ce qui se passe exactement. A-t-il ou n'a-t-il pas subi un procès secret? A-t-il déjà été condamné à mort?

À l'occasion, de nouveaux renseignements se font jour. L'information est toujours incomplète et contradictoire. Nous avons recommandé au gouvernement du Canada de continuer d'exercer des pressions, mais de faire tout en son possible pour amener un certain nombre de pays, en particulier nos voisins du Sud, à se mêler également à la lutte. Étant donné le pouvoir et l'influence de l'Arabie saoudite, il n'y a aucun doute que l'on ne pourra réussir que si des pressions internationales sont appliquées de manière concertée et étendue, y compris de la part de pays comme les États-Unis, qui ont une certaine influence auprès des autorités saoudiennes. Je pense que c'est le meilleur espoir du Dr Sampson.

Le sénateur Poy: Pourquoi, à votre avis, le gouvernement canadien n'a-t-il pas encore ratifié?

M. Neve: Je crois vraiment que c'est parce qu'il est préoccupé par le nombre de réserves qu'il estime nécessaires. Je pense que les témoins du gouvernement vous l'ont probablement déjà expliqué. Dans certains cas, la liste est très longue. Bien des gens, dont nous, pensent que beaucoup de ces préoccupations ne sont absolument pas fondées et ne sont que des prétextes.

Il est clair que les articles 4 et 13 en particulier sont une préoccupation importante. Si le Canada doit ratifier cet instrument, il faut faire les choses correctement pour ces deux articles. Il y a eu des propositions et on a un texte qui permet d'avancer et de formuler correctement cette option.

Clearly, the most troubling and difficult of the provisions is article 4. The kinds of concerns, which Senator Cochrane has highlighted, around wanting to make sure it goes forward in a way that does not erode hard-won rights exist in many government circles. In addition, in government circles there is clearly disinterest in doing anything that presents the risk of putting that issue on the front pages of the newspapers, regardless of one's views on the issues concerned.

In our view, the issue has now been studied at all levels of government. The recommendations are in. The proposals have been made as to the way forward. Now, it is simply a matter of calling the question. There is a need for some political leadership. Officials must decide whether they are prepared to go ahead with this, recognizing the degree to which this is a significant and critical step toward strengthening human rights protection in this hemisphere, a role that we would very much like to see Canada play to a greater extent than they have to date. Now is the time and let us get on with it.

Senator Poy: It is my understanding that the U.S. has not ratified. You were talking about Canadian leadership. How effective do you think it can be in the Americas if the U.S., which is the strongest country, does not want to take part in it? How effective can we be?

Mr. Neve: The lack of U.S. ratification on this instrument is symptomatic of a broader lack of interest in ratifying international treaties of that sort on the part of the United States. It is an issue that comes up all the time within UN human rights circles as well.

Whether the U.S. is absent or not, it is a force to be reckoned with. We know that with respect to a number of other treaties. The U.S. has not ratified the statute that will lead to the establishment of the International Criminal Court. Not only does the U.S. not intend to ratify it, they recently took the remarkable step of unsigned, which was the first sort of largely symbolic step they have taken. They stand outside that treaty. However, at the same time, they have been through a number of different ways and means seeking to actively undermine and weaken that treaty and, therefore, the eventual court that will come into establishment next year.

It is critical that there be states within the system that are well equipped and that have good relationships with the United States and which, therefore, have some capacity to try to moderate against U.S. action of that sort. The simple fact within the OAS right now is that there is nowhere else to look in this hemisphere for the kind of leadership necessary to turn around the OAS human rights system. Canada is it. We have the expertise and the potential. We have a good bilateral relationship with the United States. Better us than anyone else. We are sorely needed.

La disposition la plus dérangeante, c'est manifestement l'article 4. On retrouve dans de nombreux cercles gouvernementaux le même genre de préoccupations que celles qu'a présentées le sénateur Cochrane à propos de la volonté de ne pas éroder des droits durement acquis. En outre, dans les milieux gouvernementaux, on ne souhaite manifestement pas faire quelque chose qui risquerait de donner la primeur à cette question dans les journaux, quel que soit le point de vue que l'on peut avoir.

À notre avis, la question a maintenant été étudiée à tous les paliers de gouvernement. Les recommandations sont là. On a présenté des propositions pour avancer. Il n'y a plus qu'à passer au vote. Il faut qu'il y ait un leadership politique. Il faut que les autorités décident si elles sont prêtes à aller de l'avant avec ceci en reconnaissant que c'est un pas important et critique vers le renforcement de la protection des droits de la personne dans cet hémisphère, sachant que c'est un rôle que nous souhaitons vraiment voir le Canada exercer avec plus de détermination que jusqu'à présent. C'est le moment, alors allons-y.

Le sénateur Poy: Je crois que les États-Unis n'ont pas ratifié cet instrument. Vous parlez de leadership canadien. Quelle efficacité pourrions-nous avoir dans les Amériques si les États-Unis, qui sont le pays le plus puissant, ne veulent pas s'associer à cette initiative? Comment voulez-vous que nous soyons efficaces?

M. Neve: Le fait que les États-Unis ne veulent pas ratifier cet instrument est symptomatique d'une attitude générale des États-Unis qui ne veulent pas ratifier les traités internationaux de ce genre. C'est une question qui revient sans cesse dans les milieux des droits de la personne aux Nations Unies.

Que les États-Unis soient absents ou non, c'est une force dont on doit tenir compte. Nous le constatons dans le cadre de nombreux autres traités. Les États-Unis n'ont pas ratifié la loi qui débouchera sur la création de la cour pénale internationale. Non seulement ils ne veulent pas la ratifier, mais ils ont même pris récemment l'initiative assez remarquable de retirer leur signature, qui avait été le premier grand pas symbolique qu'ils avaient accompli. Ils se tiennent à l'écart de ce traité. Et pourtant, ils ont essayé de toutes sortes de manières de saper et d'affaiblir ce traité et par extension la cour qui doit être mise sur pied l'année prochaine.

Il est vital qu'il y ait dans cet échiquier des États bien équipés qui ont de bonnes relations avec les États-Unis et qui peuvent ainsi dans une certaine mesure essayer de modérer ce genre d'initiative de la part des Américains. Il est clair par exemple qu'au sein de l'OEA actuellement, il n'y a aucun autre pays de l'hémisphère capable de faire preuve du leadership nécessaire pour faire évoluer le système des droits de la personne de l'OEA. Le Canada en est seul capable. Nous avons l'expertise et le potentiel nécessaires. Nous avons de bonnes relations bilatérales avec les États-Unis. Il vaut mieux que ce soit nous plutôt que quelqu'un d'autre. On a désespérément besoin de nous.

Senator Joyal: My question is complementary to those asked by Senator Poy. In relation to your answer to the question why Canada has not signed, you focused on the ramification in our domestic legislation in relation to articles 4.1 and 13. I want to share this with you in terms of your professional experience.

I find it curious that, unless I am mistaken, none of the witnesses or documents or briefs that we have received have questioned the fact that we would give to an international court a jurisdiction over rights and freedoms of Canadians that would be determined in a way that could bring the actions of the Canadian government into question internationally. This is, as you know, one of the key arguments as to why the United States does not want to sign and has taken the initiative of unsigned for the International Criminal Court.

Have you ever discussed that issue? As you said very clearly, it would be a first if Canada were to ratify the Inter-American Human Rights Declaration. Not only would a Canadian citizen have the right to go to the Human Rights Commission of United Nations, but we would also have the definite right to go to the international court — the way that Europeans have the right to go to a European court directly without having exhausted domestic recourse. Canadians would go to the court in a different way because, of course, the inter-American human rights propose an approach that is not exactly the one followed in the European court.

Have you discussed the fact that we would be creating a precedent — a first in terms of protection of human rights for Canadians?

Mr. Neve: I have not detected that as being a concern at the federal level. At the federal level, we have taken a strong multilateral approach, a strong commitment to building international institutions. This has been well evidenced through the recent strong Canadian leadership in the drive to create the International Criminal Court. This drive has included a commitment to the notion that when it comes to the highest ideals and principles of human rights, there is a role at the international level for adjudication that stands above countries. That will only work ultimately if all countries participate, so that all countries will stand equally in front of such institutions and risk being judged.

The provincial level is where I have from time to time detected the concern that you have just raised. Even though it is the federal government, of course, that incurs the obligation and signs on, in many instances many of the provisions do touch upon issues that come within provincial jurisdiction. Depending on the government in power in a particular province at any particular time, there have been differing views about the degree to which that province is interested in being an “international citizen” in that same way or not. Much of our work around the OAS human rights treaties has included significant outreach at the provincial

Le sénateur Joyal: Ma question complète celle du sénateur Poy. Quand on vous a demandé pourquoi le Canada n'avait pas encore signé, vous vous êtes concentré sur les ramifications des articles 4.1 et 13 dans le contexte de notre législation nationale. J'aimerais en discuter à la lumière de votre expérience professionnelle.

Je trouve curieux, à moins que je me trompe, qu'aucun des témoins ou aucun des documents ou mémoires que nous avons reçus n'ait soulevé des questions sur le fait que nous donnerions à un tribunal international une compétence à l'égard des droits et libertés des Canadiens qui lui permettrait de remettre en cause au plan international les actions du gouvernement canadien. Comme vous le savez, c'est une des raisons fondamentales pour lesquelles les États-Unis ne veulent pas signer cet instrument et ont pris l'initiative de retirer leur signature pour la cour pénale internationale.

En avez-vous discuté? Comme vous l'avez dit clairement, ça serait une grande première que le Canada ratifie la Déclaration interaméricaine des droits de l'homme. Non seulement un citoyen canadien pourrait s'adresser à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, mais nous aurions aussi clairement le droit de nous adresser à la cour internationale, comme les Européens ont le droit de s'adresser à une cour européenne directement sans avoir épuisé les recours intérieurs. La démarche pour les Canadiens serait différente puisque évidemment la démarche pour les droits humains interaméricains n'est pas exactement la même que celle de la cour européenne.

Avez-vous discuté du précédent que cela établirait en matière de protection des droits de la personne pour les Canadiens?

M. Neve: Je n'ai pas eu le sentiment que c'était un problème au niveau fédéral. Au niveau fédéral, nous avons adopté une solide démarche multilatérale avec un engagement solide à construire des institutions internationales. Cela s'est clairement manifesté dans le leadership énergique que le Canada a récemment manifesté en vue de la création de la cour pénale internationale. Cette proposition comportait la reconnaissance du fait que lorsqu'on parle des idéaux et principes supérieurs des droits de la personne, il y a une place pour un organe de décision international qui se situe au-dessus des pays. Ce dispositif ne fonctionnera en définitive que si tous les pays y participent, de manière à être tous en situation égale et à pouvoir tous être jugés par ces institutions.

C'est au niveau provincial que j'ai décelé de temps à autre le genre d'objection que vous venez de mentionner. Même si c'est évidemment le gouvernement fédéral qui assume l'obligation et qui signe, dans bien des cas, les dispositions touchent des points relevant de la compétence provinciale. Selon le gouvernement au pouvoir dans une province à un moment donné, la volonté de la province d'être considérée comme «citoyen international» pourra varier. Dans tout notre travail dans le cadre des traités de l'OEA sur les droits de la personne, nous avons abondamment consulté les provinces: nous avons eu des rencontres avec les hauts

level: meetings with senior civil servants — with ministers when it has been possible — to try to convey the message of why we feel this is such an important step.

We will continue to need to do so because there is in some provinces — you are right — some reluctance about having an international body having the power to tell them what they can or cannot do in their own provinces.

Senator Joyal: I raise this issue not because I share those arguments but because, as you know, the Canadian court, after 20 years of implementation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, has been criticized. In some milieux, this has been termed as judicial activism. As you said properly, there are some milieux in Canada that can be very receptive to that kind of argument. If we were to establish another avenue for a court to intervene, the argument may be thrown on the table that it is a way of “eroding” the authority of provincial legislatures.

I think it is important to note, though, as you have said, that that argument has never been put forward by the Canadian government as being a fundamental contradiction with the constitutional position of the Canadian government. Its position is not parallel to that of the American government, which has made it a fundamental objection. Canada, to my knowledge, has never stated such a fundamental opposition to the signing or to the delegating to an international court the capacity to decide upon issues whereby a national might of course sue the Canadian government, on the basis of a decision or legislation or any action that the government might have been undertaking. It is important for us to understand and explain to Canadians the overall implication in our system, because that is part of the reality.

For us to do it right, we must understand what we are doing and the implications, the pros and cons. It reminds me of 20 years ago when we were discussing the Canadian Charter of Rights and Freedoms, what the role would be of the court in the future. It has to be well understood as being one of the implications of the decision to ratify. If we ratify, it is because we will abide by the system. Canada lives by the rule of law. If we ratify this convention, we will want to implement the convention once it is ratified. We must respect the decision of the inter-American court on the basis of the implementation of the rights and freedoms by which Canadians will be recognized.

I think it is important to discuss that issue and have it on the table when we are making our recommendations to the government.

Mr. Neve: I completely agree. The essential message comes down to the fact that this is enhancing Canada's role and prominence as a good human rights champion, leader and citizen in the Americas, and that part and parcel of that involves a clear willingness to stand along with all other nations in the Americas in judgment when we get it wrong.

That will inescapably mean that there will be some times when the inter-American court of human rights will make a ruling against Canada that will ultimately lead to human rights improvements in Canada. It will also ultimately benefit human rights throughout the hemisphere.

fonctionnaires et les ministres lorsque c'était possible pour essayer de leur faire comprendre pourquoi nous estimions que c'était très important.

Nous allons continuer à devoir le faire car dans certaines provinces, vous avez raison, il y a des réticences à accepter l'idée qu'un organe international ait le pouvoir de dicter les actions de la province.

Le sénateur Joyal: Je pose la question non pas parce que je m'associe à ces arguments mais parce que, comme vous le savez, la cour canadienne, après 20 ans d'application de la Charte canadienne des droits et libertés, a fait l'objet de critiques. Dans certains milieux, on a parlé d'activisme judiciaire. Comme vous l'avez dit, certains milieux au Canada peuvent être très réceptifs à ce genre d'argument. Si nous devons établir une autre possibilité d'intervention d'un tribunal, certains pourront rétorquer que c'est une façon d'«éroder» l'autorité des assemblées provinciales.

Je pense qu'il est cependant bon de souligner, comme vous l'avez fait, que le gouvernement canadien n'a jamais dit que cet argument était en contradiction avec la position constitutionnelle du gouvernement canadien. Il ne suit pas la position du gouvernement américain qui en a fait une objection fondamentale. À ma connaissance, le Canada n'a jamais formulé une telle opposition fondamentale à l'idée de signer l'instrument ou de déléguer à un tribunal international la capacité de trancher dans des cas où un ressortissant pourrait par exemple poursuivre le gouvernement canadien à cause d'une décision ou d'une loi ou d'une action quelconque de ce gouvernement. Il est important que nous comprenions et que nous expliquions aux Canadiens les répercussions d'ensemble sur notre système, car cela fait partie de la réalité.

Si nous voulons faire les choses correctement, il faut que nous comprenions ce que nous faisons et les retombées que cela a, le pour et le contre. Cela me rappelle il y a 20 ans lorsque nous discutons de la Charte canadienne des droits et libertés et du rôle que la cour aurait à l'avenir. Il faut qu'on comprenne bien que c'est une des conséquences de la décision de ratifier. Si nous ratifions, c'est parce que nous respecterons le système. Le Canada respecte la règle de droit. Si nous ratifions cette convention, nous tiendrons à l'appliquer une fois qu'elle sera ratifiée. Nous devons respecter les décisions de la cour interaméricaine en fonction de l'application des droits et libertés qui viseront les Canadiens.

Je crois qu'il est important de discuter de cette question et de la soulever lorsque nous présenterons nos recommandations au gouvernement.

M. Neve: Entièrement d'accord. En substance, cela renforce le rôle et la place de choix du Canada en tant que champion des droits de la personne et dirigeant et citoyen des Amériques, et cela implique une volonté claire de respecter le jugement de toutes les autres nations des Amériques si nous sommes en tort.

Cela signifiera fatalement que parfois la cour interaméricaine des droits de la personne rendra une décision hostile au Canada qui débouchera en fin de compte sur une amélioration des droits de la personne au Canada. Ce sera aussi en définitive à l'avantage des droits de la personne dans tout l'hémisphère.

We cannot have it both ways. We need, want, and very much must be part of creating a good human rights atmosphere in the Americas. We cannot stand outside it and achieve that at the same time.

The Deputy Chairman: You referred several times to the need to improve the resources available for the inter-American human rights system. I suppose you mean the court and commission. Could you elaborate?

Mr. Neve: Certainly. For many years, there has been concern that both of those bodies are woefully underfunded and under-resourced. I cannot remember the dreadfully inadequate number of weeks, for instance, that the commissioners are actually able to be together to hear cases, but it is far below what is necessary to even begin to cope with the kind of caseload that comes their way. As a result, there are backlogs, which lead to further government concern about efficiency and productivity. It leads governments to want to have less to do with the system. You can see the degree to which that becomes a vicious, self-fulfilling prophecy.

At the same time, some of the rules, procedures and mechanisms by which the commission has gone about its work need to be improved, clarified, and made more efficient, open and transparent. There are numerous recommendations that have been made. Many of those have been taken seriously by states.

They have launched, through the General Assembly — which brings the OAS foreign ministers together once a year — a process by which they are committed to improving the resourcing and seeing through some of those long-needed reforms. When those begin to bear fruit, along with increased ratification by countries such as Canada, the system will have the kind of wider legitimacy and strength that it needs to be the vigorous body it can be.

The Deputy Chairman: Thank you both for appearing before the committee. Amnesty International, perhaps more than any other body, reminds us what human rights are all about. We are grateful for you being here this evening.

The committee adjourned.

Il faut choisir. Nous voulons et nous devons absolument contribuer à établir un bon cadre de droits de la personne dans les Amériques, et nous avons besoin de le faire. Nous ne pouvons pas y arriver en restant à l'extérieur.

La vice-présidente: Vous avez dit plusieurs fois qu'il fallait améliorer les ressources disponibles pour le système interaméricain des droits de la personne. J'imagine que vous voulez parler de la cour et de la commission. Pourriez-vous développer un peu cela?

M. Neve: Certainement. Depuis des années, on constate un sous-financement et un manque tragique de ressources pour ces deux organismes. Je ne me souviens plus du chiffre exact, mais le nombre de semaines durant lesquelles les commissaires peuvent entendre des appels est pathétique et bien inférieur à ce qui serait nécessaire pour commencer à éponger la masse de dossiers qui leur sont soumis. Il y a donc des arriérés qui suscitent des inquiétudes sur l'efficacité et la productivité. Les gouvernements vont insister pour se détourner du système. Comme vous le voyez, c'est l'effet oedipien de la prédiction.

En même temps, il faut améliorer, clarifier et rendre plus efficaces, plus ouverts et plus transparents les règles, procédures et mécanismes utilisés par la commission. De multiples recommandations ont été présentées et beaucoup d'entre elles ont été prises au sérieux par les États.

Ils ont lancé, dans le cadre de l'assemblée générale — qui réunit une fois par an les ministres des Affaires étrangères de l'OEA — un processus d'engagement des ressources et de mise en oeuvre des réformes dont le besoin se fait sentir depuis longtemps. Quand tout cela commencera à porter fruit et que d'autres pays comme le Canada auront ratifié l'instrument, le système sera enfin doté de la légitimité et de la force dont il a besoin pour être pleinement actif.

La vice-présidente: Merci à tous deux d'être venus. Amnesty Internationale nous rappelle, plus que tout autre organisme peut-être, ce que signifient les droits de la personne. Nous vous sommes reconnaissants d'être venus nous rencontrer ce soir.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES:

Monday, May 6, 2002:

As an Individual:

Professor Lucie Lamarche, Faculty of Law, University of Québec at Montréal.

From the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL):

John W. Graham, Chairman of the Board of Directors;
Sharon O'Regan, Deputy Director.

Monday, May 27, 2002:

From the Fédération des femmes du Québec:

Diane Matte, Coordinator, World March of Women;
Gisèle Bourret, Representative.

From the National Association of Women and the Law:

Andrée Côté, Director of Legislation and Law Reform.

As an Individual:

John W. Foster, Principal Researcher (Civil Society), North-South Institute.

From Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary General;
Andrew Thompson, Chile/Peru Coordinator.

TÉMOINS:

Le lundi 6 mai 2002:

À titre personnel:

Mme Lucie Lamarche, professeur au Département de sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

De la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL):

John W. Graham, président du conseil d'administration;
Sharon O'Regan, directrice adjointe.

Le lundi 27 mai 2002:

De la Fédération des femmes du Québec:

Diane Matte, coordonnatrice de la Marche mondiale des femmes;
Gisèle Bourret, représentante.

De l'Association nationale de la femme et du droit:

Andrée Côté, directrice des Affaires juridiques.

À titre personnel:

John W. Foster, chercheur principal (Société civile), Institut Nord-Sud.

D'Amnistie Internationale - Section canadienne:

Alex Neve, secrétaire général;
Andrew Thompson, coordonnateur pour le Chili et le Pérou.