



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

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

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Human Rights

## Droits de la personne

*Chair:*  
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Présidente:*  
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

---

Monday, April 15, 2002  
Monday, April 29, 2002

---

Le lundi 15 avril 2002  
Le lundi 29 avril 2002

---

**Issue No. 9**

---

**Fascicule n° 9**

**Second and third meetings concerning:**

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

**Deuxième et troisième 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

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

the Honourable Senators:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, P.C.	Kinsella
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Cochrane	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
* 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 Wilson was removed (Retirement) (*April 8, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-présidente:* L'honorable Joan Fraser

et

Les honorable sénateurs:

Beaudoin	Jaffer
* Carstairs, c.p.	Kinsella
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Cochrane	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Poy
* <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 Wilson est enlevé (la retraite) (*le 8 avril 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 15, 2002  
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Fraser, and Jaffer (5).

*Other senators present:* The Honourable Senators Joyal, P.C. and Prud'homme, P.C. (2).

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

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

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

**WITNESSES:**

*As individuals:*

The Right Honourable Antonio Lamer, P.C.;

The Very Reverend the Honourable Lois Wilson;

Professor A. Wayne MacKay, President, Mount Allison University;

Professor Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton;

Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa.

The Right Honourable Antonio Lamer, the Very Reverend the Honourable Lois Wilson, and Professors MacKay, Foucher, and Jackman made presentations and answered questions.

At 6:40 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 15 avril 2002  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Fraser et Jaffer (5).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Joyal, c.p. et Prud'homme c.p. (2).

*Également présents:* David Goetz et Carol Hilling, attachés 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 entreprend son 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. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 8 du 18 mars 2002.*)

**TÉMOINS:**

*À titre personnel:*

Le très honorable Antonio Lamer, c.p.;

La très révérende l'honorable Lois Wilson;

M. A. Wayne MacKay, président, université Mount Allison;

M. Pierre Foucher, faculté de droit, Université de Moncton;

Mme Martha Jackman, faculté de droit, Université d'Ottawa.

Le très honorable Antonio Lamer, la très révérende l'honorable Lois Wilson de même que les professeurs MacKay, Foucher et Jackman font des déclarations et répondent aux questions.

À 18 h 40, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Monday, April 29, 2002  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day 4:05 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Ferretti Barth, Fraser, Kinsella, and Poy (5).

*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:**

*From Rights & Democracy:*

The Honourable Warren Allmand, P.C., Q.C., President;

Ms Geneviève Lessard, Assistant Co-ordinator, Democratic Development Programme.

*As an individual:*

Mr. Douglass Cassel, Director, Centre for International Human Rights, Northwestern University, Illinois.

The Honourable Warren Allmand made a statement and, with Ms Lessard, answered questions.

Professor Cassel made a statement and answered questions.

At 6:25 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,  
Till Heyde  
Clerk of the Committee*

OTTAWA, le lundi 29 avril 2002  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Ferretti Barth, Fraser, Kinsella et Poy (5).

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

*Également présents:* David Goetz et Carol Hilling, attachés 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 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 Droits et Démocratie:*

L'honorable Warren Allmand, c.p., c.r., président;

Mme Geneviève Lessard, coordonnatrice adjointe, Programme au développement démocratique.

*À titre personnel:*

M. Douglass Cassel, directeur, Centre des droits de la personne internationaux, Université Northwestern, Illinois.

L'honorable Warren Allmand fait une déclaration et, de concert avec Mme Lessard, répond aux questions.

M. Cassel fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, April 15, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:10 p.m. to study the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements and reports on such agreements.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators and guests, today we will celebrate an event that took place on Parliament Hill 20 years ago this Wednesday, April 17, 1982, when Her Majesty Queen Elizabeth II signed a proclamation to enact the Constitution Act, 1982. This act included two notable elements: a wholly domestic process for amending the Constitution and the constitutionally entrenched Canadian Charter of Rights and Freedoms that guarantees certain basic rights. It is the Charter that we are celebrating today.

We have with us a round table of distinguished experts who will share their ideas with us on the role of Parliament and parliamentarians in dealing with issues of human rights and how the Charter has affected this. They have been asked to address issues such as the interaction between the courts and Parliament in the development of public policy and the protection of human rights; the role of parliamentarians in dealing with human rights questions since the enactment of the Charter; how the Charter has affected the profile of human rights issues in Canada; and the relationship between the Charter and our international human rights obligations.

Our examination today will help us to develop an appreciation of how human rights issues are dealt with in the governmental system in Canada, how the Charter shapes public affairs and how Parliament fits into this process. This is linked to our study of Canada's adherence to international human rights instruments and, in particular, the portion of our study during which we will address issues relating to Parliament, human rights agreements and the legislative process in Canada.

The effects of the Charter on Canada have been profound. Since 1982, Parliament and provincial legislatures have had to evaluate the impact of any proposed measures on rights guaranteed by the Charter. This has inevitably raised the profile of human rights and has affected the public agenda in fields as diverse as linguistic rights, women's rights, Aboriginal rights and the rights of visible minorities and the disabled, as well as the issue of sexual orientation, among other issues.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 15 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, afin d'étudier le niveau d'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 sénateur A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Chers collègues et invités, nous commémorens aujourd'hui un événement qui s'est déroulé sur la Colline du Parlement il y a vingt ans, plus exactement le mercredi 17 avril 1982, lorsque Sa Majesté la Reine Elizabeth II a signé une proclamation décrétant la Loi constitutionnelle de 1982. Cette loi comprend deux éléments importants: un processus de modification de la Constitution exclusivement national et la Charte canadienne des droits et libertés, qui est inscrite dans la Constitution et qui garantit certains droits fondamentaux. C'est l'anniversaire de cette Charte que nous célébrons aujourd'hui.

Nous avons formé une table ronde d'éminents experts qui nous feront part de leurs idées sur le rôle du Parlement et des parlementaires en matière de droits de la personne et de l'influence qu'a eue la Charte sur ce rôle. On leur a demandé de parler de questions telles que l'interaction entre les tribunaux et le Parlement en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques et la protection des droits de la personne, le rôle des parlementaires en matière de droits de la personne depuis la promulgation de la Charte, les incidences de la Charte sur les droits de la personne au Canada, et les liens entre la Charte et nos obligations internationales en matière de droits de la personne.

L'examen d'aujourd'hui nous aidera à juger de la manière dont les questions relatives aux droits de la personne sont traitées par le gouvernement du Canada, de l'influence qu'a la Charte sur les affaires publiques et de la place qu'occupe le Parlement dans ce processus. Cet examen est relié à l'étude du niveau d'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et, en particulier, à la partie de l'étude consacrée au rôle du Parlement, aux ententes en matière de droits de la personne et au processus législatif du Canada.

La Charte a eu une profonde influence sur le Canada. Depuis 1982, le Parlement et les assemblées législatives provinciales ont eu à évaluer l'impact de toutes les mesures projetées sur les droits garantis par la Charte. Cette démarche a inévitablement rehaussé le profil des droits de la personne et a modifié les programmes des gouvernements dans une foule de domaines comme les droits linguistiques, les droits de la femme, les droits des Autochtones, les droits des minorités visibles et des personnes handicapées, ainsi que l'orientation sexuelle.

From an institutional perspective, the Charter has raised the profile of the judiciary and has enhanced the power of the courts to review the actions and decisions of the bureaucracy, of the executive government and even of Parliament itself for the purpose of upholding basic human rights as enshrined in the Charter.

This transformation has created a tension within our governmental system. Legislatures and other public officials may wish to pursue a certain policy only to find that they face questions, barriers and challenges that they would not have had to address before 1982. Such tensions should not necessarily be seen as a negative development. Policy must be crafted more carefully and a full evaluation of any human rights effects must be undertaken before legislative or regulatory measures are implemented. Simply put, it is no longer possible to responsibly develop public policy without reference to effects on human rights.

This is a beneficial change to be seen in a positive light. If government officials and parliamentarians fail in their responsibility to evaluate policy for its human rights effects before implementation, such an evaluation can be forced afterwards through the courts.

I shall now introduce the five panellists, after which they may make their opening remarks. I am hopeful that we will have a round table where we can share our points of view and perhaps elicit more information from our guests that will be helpful for our study.

Our first panellist is the Right Honourable Antonio Lamer, who has had a distinguished career in the legal profession as a legal practitioner, a university professor and a leader in the field of criminal law. Mr. Lamer was called to the bar in Quebec in 1957. He served as a special adviser to the Quebec government on the reorganization of the province's courts, and his recommendations are largely reflected in the structure of the Quebec court system as it exists today.

It is, however, as a judge that Mr. Lamer has become widely known outside the legal community. First appointed to the bench in 1969 as a Justice of the Superior Court of Quebec, he was appointed to the Quebec Court of Appeal in 1978. He also served as vice-chair of the Canadian Law Reform Commission and later as its chair. He was appointed to the Supreme Court of Canada in 1980 and was named Chief Justice of Canada in 1990. Mr. Lamer served in that capacity until 2000.

During his 20 years on the Supreme Court, he was a first-hand witness to, and participant in, the profound transformations brought about by the Charter and the evolving dynamic between the legislators and the courts. I am hopeful that he will share these experiences with us today. Mr. Lamer is a Companion of the Order of Canada.

D'un point de vue institutionnel, la Charte a accru le rôle du pouvoir judiciaire et lui a accordé un plus grand droit de regard sur l'activité et les décisions de l'appareil gouvernemental, du pouvoir exécutif et même du Parlement de manière à ce qu'il puisse confirmer les droits fondamentaux garantis par la Charte.

Cette transformation a créé une tension au sein de notre système de gouvernement. Les assemblées législatives et les fonctionnaires qui désirent mettre en oeuvre une politique découvrent qu'il leur faut répondre à des questions, surmonter des obstacles et relever des défis qui n'existaient pas avant 1982. Ces tensions ne doivent pas nécessairement être considérées comme un élément négatif. Désormais, les politiques doivent être rédigées plus attentivement et une évaluation de toutes les incidences sur les droits de la personne doit être entreprise avant que puisse être appliquée une mesure législative ou réglementaire. En d'autres mots, il n'est plus possible d'élaborer des politiques publiques réfléchies sans tenir compte de leurs incidences sur les droits de la personne.

Voilà un changement bénéfique qui doit être vu favorablement. Si les représentants du gouvernement et les parlementaires n'assument pas leur responsabilité et n'évaluent pas les incidences des politiques sur les droits de la personne avant leur mise en oeuvre, les tribunaux peuvent les y obliger après coup.

Je vous présente maintenant nos cinq experts, qui feront ensuite leur déclaration liminaire. J'espère que la table ronde nous permettra d'échanger nos points de vue et peut-être d'obtenir de nos invités plus d'information afin de faciliter notre étude.

Notre premier expert est le très honorable Antonio Lamer, qui s'est illustré dans le milieu juridique en tant qu'homme de loi, professeur universitaire et chef de file en droit criminel. M. Lamer a été reçu au Barreau du Québec en 1957. Il a agi comme conseiller spécial du gouvernement du Québec en matière de réorganisation des tribunaux de la province, et ses recommandations sont pour l'essentiel reflétées dans les structures actuelles du système judiciaire du Québec.

C'est toutefois à titre de juge que M. Lamer s'est fait connaître à l'extérieur du milieu juridique. Nommé juge de la Cour supérieure du Québec en 1969, il a ensuite été nommé à la Cour d'appel du Québec en 1978 et vice-président, puis président, de la Commission de réforme du droit du Canada. En 1980, il a été nommé à la Cour suprême du Canada, puis juge en chef du Canada en 1990, poste qu'il a occupé jusqu'en 2000.

Pendant les 20 années qu'il a passées à la Cour suprême, il a directement assisté et participé aux profondes transformations résultant de la Charte et de l'évolution de la dynamique entre les législateurs et les tribunaux. J'espère qu'il nous fera part aujourd'hui de certaines de ses expériences. M. Lamer est aussi Compagnon de l'Ordre du Canada.

Our second panellist is the Very Reverend the Honourable Lois Wilson. Ms Wilson recently retired from the Senate and so members of the committee will not require an introduction. However, I will outline some of her accomplishments for our guests.

An author, a minister and an internationally known authority on human rights, Ms Wilson was the first woman moderator of the United Church of Canada. She was the first Canadian to serve as president of the World Council of Churches and was chancellor of Lakehead University from 1990 to 2000. Ms Wilson has also written numerous articles and books. In the field of human rights, she has worked with Amnesty International, with the Canadian Institute for International Peace and Security and with the Ontario Human Rights Commission; and she has served as chair of the International Centre for Human Rights and Democratic Development.

A recipient of the Pearson Peace Prize in 1985, Ms Wilson's accomplishments have been recognized by the World Federalist Movement. Before being summoned to the Senate in 1998, she was made an Officer of the Order of Canada and she received the Order of Ontario.

In the Senate, Ms Wilson continued to work for human rights. She actively supported the establishment of this committee and she co-chaired the parliamentary human rights group. She was also appointed Canada's special envoy to the Sudanese peace process.

I know that all senators welcome Ms Wilson back to this committee. Even though she is in a different role, we know that she will continue to provide the committee with excellent advice, and I look forward to that.

Our third panellist is Professor Wayne MacKay, a native of Nova Scotia with a background in law and education, who has served as president and vice-chancellor of Mount Allison University since last year. Prior to that, Mr. MacKay had taught at Dalhousie University since 1979.

Mr. MacKay has received numerous awards in recognition of his teaching and human rights work. In the human rights field, Mr. MacKay has been involved in ground-breaking cases and has worked with the Canadian and the Nova Scotia human rights commissions. He was head of the Nova Scotia Human Rights Commission from 1995 to 1998. He has written extensively on human rights and constitutional law. While at Dalhousie, Mr. MacKay was involved in promoting access to legal education for native and Black students.

Our fourth participant is Professor Pierre Foucher, from the Faculty of Law at the University of Moncton. He studied in both Montreal and Kingston and has professional experience as a private lawyer as well as with the federal government. He has worked in the field of constitutionally guaranteed educational rights of linguistic minorities, an issue dear to the hearts of many senators and the work we do here. He also teaches in a variety of

Notre deuxième expert est la très révérende Lois Wilson, qui s'est récemment retirée du Sénat. Je n'ai pas besoin de vous la présenter. Toutefois, je tiens à souligner certaines de ses réalisations pour le bénéfice de nos invités.

Auteure, ministre et sommité internationale en matière de droits de la personne, Mme Wilson a été la première femme à occuper le poste de modératrice au sein de l'Église unie du Canada. Elle a été la première présidente canadienne du Conseil oecuménique des Églises, et elle a été chancelière de l'université Lakehead de 1990 à 2000. Mme Wilson a aussi écrit de nombreux articles et livres. Dans le domaine des droits de la personne, elle a travaillé au sein d'Amnistie Internationale, de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales et de la Commission ontarienne des droits de la personne; elle a aussi été présidente du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

Lauréate du prix Pearson pour la paix en 1985, Mme Wilson a vu son travail reconnu par l'Association mondiale des fédéralistes mondiaux. Avant d'être appelée à siéger au Sénat en 1998, elle a été nommée Officier de l'Ordre du Canada et elle a reçu l'Ordre de l'Ontario.

Au Sénat, Mme Wilson a poursuivi son travail dans le domaine des droits de la personne. Elle a activement appuyé l'établissement de notre comité et elle a coprésidé le groupe parlementaire des droits de la personne. Elle a aussi été nommée envoyée spéciale du Canada pour le processus de paix au Soudan.

Je sais que tous les sénateurs seront heureux d'accueillir à nouveau Mme Wilson. Même si elle assume un rôle différent, nous savons qu'elle continuera à nous fournir d'excellents conseils que je suis impatiente d'entendre.

Notre troisième expert, M. Wayne MacKay, natif de la Nouvelle-Écosse qui a de l'expérience en droit et en éducation, est président et vice-chancelier de l'université Mount Allison depuis l'année dernière, après avoir enseigné à l'université Dalhousie pendant 22 ans.

M. MacKay a reçu de nombreux prix en reconnaissance de son travail dans les domaines de l'enseignement et des droits de la personne. Dans ce dernier domaine notamment, M. MacKay a participé à des travaux innovateurs et a collaboré avec la Commission canadienne des droits de la personne et avec la Commission des droits de la Nouvelle-Écosse, qu'il a dirigée de 1995 à 1998. Il a rédigé de nombreux documents sur les droits de la personne et le droit constitutionnel. Pendant qu'il était à l'université Dalhousie, M. MacKay a participé à la promotion de l'accès à l'éducation juridique des étudiants autochtones et noirs.

Notre quatrième expert est M. Pierre Foucher, de la faculté de droit de l'Université de Moncton. M. Foucher a étudié à Montréal et à Kingston, et il a acquis son expérience professionnelle en tant qu'avocat dans le secteur privé, ainsi qu'au sein du gouvernement fédéral. Il a travaillé dans le domaine des droits scolaires garantis par la Constitution des minorités linguistiques, une question chère au coeur de nombreux sénateurs

fields including constitutional law, public freedoms, international protection of human and minority rights and linguistic rights.

Our next presenter will be Professor Martha Jackman, a member of the faculty of law at the University of Ottawa and vice-dean of the French language common law program. She has been involved in numerous legal cases and has worked with the Court Challenges Program and the Women's Legal Education and Action Fund. She has worked in the field of new reproductive technologies, disability rights, women's rights and poverty issues. As well, she has authored numerous articles, including the piece on social and economic rights that has been distributed to all senators of this committee.

In conclusion, I want to thank all the participants for coming and sharing their ideas on how the Charter has affected parliamentarians' roles in the field of human rights.

Each of our presenters will be asked to make a short introductory remark of no more than 10 minutes; otherwise, I shall be forced to intervene. We want to get to the exchange portion of our meeting; we look forward to the discussion.

I should say that we do televise these committee hearings so that your input today will be shared with Canadians across Canada.

Without further comments from me, I will turn to the Right Honourable Antonio Lamer for the opening remarks.

[*Translation*]

**The Right Honourable Antonio Lamer, Former Chief Justice of the Supreme Court of Canada:** Madam Chairman, it is both an honour and a pleasure for me to have been invited to come here to share with you my thoughts about the Charter of Rights and Freedoms and to discuss the impact the Charter has had on Canadian society and on our government institutions as well as on the general attitude of Canadians.

Of course, prior to 1982, ours was a free and democratic society. Many Charter provisions merely codify existing practices. I am thinking in particular about sections 7 to 14 and to a number of others. You will recall that before 1982, during the 1970s, that is after the introduction of Prime Minister Diefenbaker's bill, the Canadian Bill of Rights, the ruling in *Drybones* gave life to this bill. To all intents and purposes, the Bill of Rights recognized the same things as the Charter, and perhaps even more, notably the family, proprietary rights and protection of property. Currently, these areas are not covered in our Charter.

Shortly thereafter, in *Lavell* — I would add, unfortunately in *Lavell* — the Supreme Court over which I later had the honour of presiding, as I was not even a member of the Court at the time,

et grandement liée au travail que nous accomplissons. Il enseigne aussi diverses disciplines, dont le droit constitutionnel, les libertés publiques, la protection internationale des droits de la personne et des minorités ainsi que des droits linguistiques.

Notre dernier expert sera Mme Martha Jackson, qui est membre de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa et vice-doyenne du programme de common law en français. Mme Jackson a participé à de nombreuses causes judiciaires et a travaillé au sein du Programme de contestation judiciaire et du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. Elle a oeuvré dans le domaine des nouvelles technologies de reproduction, des droits des personnes handicapées, des droits de la femme et des problèmes de pauvreté. De plus, elle a rédigé de nombreux articles, dont le document sur les droits sociaux et économiques qui a été distribué à tous les membres du comité.

Avant de céder la parole, je tiens à remercier tous les participants d'avoir accepté de nous parler des incidences de la Charte sur le rôle des parlementaires dans le domaine des droits de la personne.

Je demanderais à chacun de limiter sa déclaration liminaire à 10 minutes, sans quoi je devrai intervenir. Nous voulons passer aux questions et réponses le plus rapidement possible, car il nous tarde de débattre du sujet avec vous.

Je précise que ces audiences sont télévisées et que des Canadiens des quatre coins du pays vous regardent.

Sans plus tarder, je demande au très honorable Antonio Lamer de nous faire sa déclaration liminaire.

[*Français*]

**Le très honorable Antonio Lamer, ex-juge en chef de la Cour suprême du Canada:** Madame la présidente, c'est un honneur et un plaisir d'avoir été invité à discuter avec vous et de partager mes réflexions sur la Charte des droits et libertés de la personne, sur l'effet que cette Charte a pu avoir sur la société canadienne et sur le firmament de nos institutions gouvernementales ainsi que leur interaction et l'attitude générale des Canadiens les uns envers les autres.

Avant 1982, nous étions, bien sûr, une société libre et démocratique. De nombreuses dispositions dans la Charte ne sont qu'une codification de ce qui existait déjà. Je pense notamment aux articles 7 à 14 et à certains autres. Vous vous souviendrez qu'avant 1982, dans les années 70, après l'introduction du projet de loi du premier ministre Diefenbaker, c'est-à-dire la Déclaration canadienne des droits de la personne, — dits de l'homme à l'époque — il y a eu cette fameuse décision dans l'arrêt *Drybones* qui donnait vie à une déclaration. Celle-ci reconnaissait à toutes fins pratiques presque les mêmes choses que la Charte, et même davantage, entre autres, la famille, les droits patrimoniaux et la protection de la propriété. Ceci n'existe pas dans notre Charte actuellement.

Peu après, dans l'arrêt *Lavell* — j'ajoute malheureusement dans l'arrêt *Lavell* — la Cour suprême que j'ai eu l'honneur de présider mais que je ne présidais pas à ce moment et dont je ne faisais pas

stepped back and stifled this breath of fresh air Canadians had let in with the Bill of Rights and its interpretation by Chief Justice Laskin, which was supported by Chief Justice Dickson and others. Unfortunately in *Lavell*, the Canadian Bill of Rights was almost killed. As a young attorney, I no longer argued my cases on the basis of the Canadian Bill of Rights.

Two things happened when the Charter was enacted in 1982. First of all, we acknowledged the most precious of human rights and entrenched them in the Charter.

Secondly, not only did we acknowledge these rights, but Parliament, home to our elected representatives, willingly imposed upon itself the obligation not to limit these rights unless it could be proven that limiting them was justified in a free and democratic society — not just in the free and democratic society in which we currently lived, but in any future free and democratic society. In addition to reflecting that which we hold dear, the Charter acknowledged that Canada already had a long-standing culture of human rights and freedoms.

Thirdly, this Charter contributed to the process of upholding, enhancing and enriching this culture of human rights and freedoms. Just think of where we were thirty years ago and how tolerant we are today of certain groups. To my mind, the most important thing is not the document known as the Charter, but the culture of human rights and freedoms.

[English]

A document is but a piece of paper. If you do not have a culture of human rights, the Charter will look like the former U.S.S.R.'s constitution in the days of Stalin. I know I have not taken up all of my 10 minutes, but I reserve my remarks for the discussion.

**The Chairman:** We will turn to the Very Reverend the Honourable Lois Wilson.

**The Very Reverend the Honourable Lois Wilson:** I am delighted to be here. It is a little strange being at this end of the table.

My contribution will be mainly on what I see is the role of parliamentarians in dealing with human rights issues in Canada in the context of the Charter. I will also make some observations from my four short years in the Senate that I think are valid.

The Charter of Rights and Freedoms has been one of the most important developments in Canadian law in the 20th century; ipso facto, parliamentarians should know about it. The people

partie à l'époque, a renversé ce mouvement, ce souffle d'air frais que les Canadiens s'étaient donné par l'entremise de la Déclaration et de son interprétation par le juge en chef Laskin, soutenue par les juges en chef Dickson et autres. Malheureusement, dans l'arrêt *Lavell*, la Déclaration canadienne des droits et libertés de la personne a été pratiquement assassinée. Si bien que lorsque je suis devenu jeune avocat — je l'étais déjà — nous ne plaidions plus en nous basant sur la Déclaration canadienne des droits et libertés de la personne.

En 1982, avec l'introduction de la Charte, deux choses se sont produites: d'abord nous avons fait un constat en 1982 de ce que nous considérons le plus précieux dans le patrimoine des droits de la personne humaine et nous l'avons enchâssé.

Deuxièmement, nous avons non seulement fait ce constat mais le Parlement, nos élus du peuple, se sont volontairement imposés l'obligation de ne point restreindre ces droits à moins d'être capable de démontrer que cette restriction était justifiée dans une société libre et démocratique. Et ceci dans la société libre et démocratique que nous étions mais aussi dans la société libre et démocratique que nous allions devenir parce que la Charte a joué un troisième rôle. Ayant fait le constat de ce que nous considérons précieux, la Charte a aussi fait le constat que nous avons déjà, au Canada, une culture des droits et libertés de la personne et c'est important.

Troisièmement, cette Charte a contribué d'abord au maintien de cette culture des droits et libertés de la personne, à son élaboration, à son amélioration, à sa subsistance et à son enrichissement. Pensons un peu simplement à la tolérance que nous avons il y a 30 ans vis-à-vis certains groupes et à celle d'aujourd'hui vis-à-vis ces mêmes groupes. À mon avis, le facteur le plus important n'est pas ce papier qu'on appelle la Charte mais la culture des droits et libertés de la personne.

[Traduction]

Un document n'est rien d'autre qu'un bout de papier. Si vous n'avez pas de philosophie en matière de droits de la personne, la Charte ressemblera à la constitution de l'ancienne Union soviétique sous le régime de Staline. Je sais que je n'ai pas épuisé mes 10 minutes, mais je préfère réserver mes commentaires pour la discussion qui suivra.

**La présidente:** La parole est maintenant à la très révérende Lois Wilson.

**La très révérende Lois Wilson:** Je suis très heureuse de me retrouver parmi vous, même si je n'ai pas l'habitude de siéger à ce bout-ci de la table.

Ma contribution portera principalement sur le rôle des parlementaires en matière de droits de la personne au Canada dans le contexte de la Charte. Je ferai aussi des observations à mon avis utiles sur mes quatre courtes années au Sénat.

La Charte des droits et libertés constitue un des événements qui ont le plus marqué le droit au Canada au cours du XX<sup>e</sup> siècle; il faudrait donc que les parlementaires la connaissent. Ceux qui ne

who do not want to know about it, who discredit the Charter and the courts, usually want majority rule. However, it seems to me that the Charter is about protection of minorities.

It is also important that parliamentarians know the texts of both the international covenants that Canada signed and their connection with the Charter. However, the issue of human rights is not on the speaking agenda of most parliamentarians and most senators in any detail. When I attempted to recruit some people for the cause, the MPs in particular said to me, "Be realistic; we have to get re-elected"; and "It is more important to build a road for my constituents than to worry about human rights." That is one of the difficulties I see.

One of the main problems is that parliamentarians are unable to see the direct connection between the international covenants, the Charter and their own constituents. When their constituents make enquiries, in many cases the Charter or the international covenants could be invoked, but the parliamentarians do not know about it so they cannot do that. The first thing is knowledge, knowing what they are.

The second point on the role of parliamentarians is that they should complement and be a balance to the roles of the executive, the government, the courts and civil society. Quite often, some of the issues are so politically volatile that Parliament is the place where these battles should be fought on what these values are that Canadians hold in common. If parliamentarians had knowledge of the Charter and the covenants, then I believe they would be better suited than even perhaps the courts to have an input.

On the other hand, my observation is that parliamentarians have not exercised their power, and I have asked the question why. Judge Major in 1999 said: "Legislatures across the country have not been particularly active doing anything."

That is a bit of an overstatement. We have done some things. He was very critical of our role in human rights.

Parliamentarians are uniquely positioned to advance human rights, because we deal with legislation. Why is it so difficult then for this to be implemented? I came up with four points: first, the political considerations that always impinge; and second, the constituency pressure on elected members in particular. Senators do not have that as much although they do have pressures, I have discovered. The third point is the ipso facto disinterest of elected parliamentarians; as I mentioned, they have to build roads. Fourth, and most important, there is no vehicle within the parliamentary system to assist parliamentarians with their judgments; there is no kind of referee. Hence, there is uncertainty in this field. We faced that when we were looking at the Young Offenders Act and whether it conformed with the

veulent pas la connaître, qui la discréditent et qui discréditent les tribunaux préconisent habituellement le gouvernement par la majorité. Toutefois, selon moi, l'idée maîtresse de la Charte est de protéger les minorités.

Il est aussi important que les parlementaires connaissent les textes des deux conventions internationales signées par le Canada et leurs liens avec la Charte. Toutefois, les droits de la personne ne font pas vraiment partie des thèmes au sujet desquels les sénateurs, voire la plupart des parlementaires, souhaitent prendre la parole. Lorsque j'ai tenté de recruter des gens pour cette cause, les députés surtout m'ont dit d'être réaliste, qu'ils devaient être réélus et qu'il était plus important de construire une route pour leurs électeurs que de se préoccuper des droits de la personne. C'est l'une des difficultés que j'entrevois.

Un des principaux problèmes, c'est que les parlementaires sont incapables de voir le lien direct qui existe entre les conventions internationales, la Charte et leurs propres électeurs. Lorsqu'ils reçoivent des demandes de renseignements de leurs électeurs, les parlementaires ignorent souvent qu'ils peuvent invoquer la Charte ou les conventions internationales pour obtenir la réponse, de sorte qu'ils ne le font pas. La clé, c'est la connaissance, c'est de savoir ce que disent ces textes.

Deuxièmement, le rôle des parlementaires devrait compléter ceux du pouvoir exécutif, du gouvernement, des tribunaux et de la société civile et en maintenir l'équilibre. Fort souvent, certaines questions sont tellement explosives sur le plan politique que c'est au Parlement que devraient se livrer les batailles pour décider des valeurs communes des Canadiens. Si les parlementaires connaissaient la Charte et les conventions, je crois qu'ils pourraient faire une contribution encore plus efficace peut-être que les tribunaux.

Par ailleurs, j'ai observé que les parlementaires n'ont pas exercé leur pouvoir et j'ai voulu savoir pourquoi. En 1999, le juge Major a dit que les assemblées législatives du pays n'avaient pas été particulièrement actives dans le domaine.

C'est un peu exagéré. Nous avons fait certaines choses, mais il a vertement critiqué notre rôle dans le domaine des droits de la personne.

Les parlementaires sont particulièrement bien placés pour faire progresser les droits de la personne puisque ce sont eux qui font les lois. Alors, pourquoi est-ce si difficile? J'ai relevé quatre raisons: premièrement, les enjeux politiques dont il faut toujours tenir compte et ensuite, les pressions exercées par les électeurs sur leurs élus (les sénateurs n'y sont pas autant soumis, bien que l'expérience m'ait appris qu'ils en subissent tout de même); troisièmement, le désintéressement systématique des élus (comme je l'indiquais, ils doivent construire des routes); et quatrièmement, le facteur qui est sans doute le plus important, soit l'absence, dans le régime parlementaire, de moyen pour aider les parlementaires à prendre leurs décisions. Il n'y a pas d'arbitre. Par conséquent, une certaine incertitude plane dans ce domaine. J'en donne comme

Convention on the Rights of the Child. At that time, half of the people said “yes” and half said “no,” so no one knows.

It is very good for these issues to be raised in Parliament because it is a public forum. That is where the issues are debated. Parliamentarians have to be ready to make the hard choices in balancing the human rights objectives with other societal objectives. Courts sometimes strike down a law. However, legislatures can always come in with a new replacement, if they need to. That is a delicate balance.

My main point is that domestically there is no instrument by which parliamentarians can take the time to examine the issues, receive testimony and then formulate the legislation. We tend to do it after the fact: Does this bill conform with the Charter and the covenants? My wish list would be that we do that work before the legislation is formulated. It is my hope that this committee may see its way to doing that or at least see that it is done by some group in the system. I do not see any vehicle for this yet coming into view in the House of Commons.

Parliament also has a capacity for regional hearings, which is a very strong thing in its favour. The subject of human rights needs to be focused, as it is in Australia and in the U.K., so that Parliament is alerted when things are coming along that have human rights implications.

That is mainly what I wanted to say. I will stop here. I have some things to say about the Supreme Court but I will wait until later.

**The Chairman:** I will invite the next panellist, Professor MacKay, to give his presentation.

**Professor A. Wayne MacKay, President, Mount Allison University:** Thank you, chair. It is a great honour to be here with such distinguished panellists and honourable senators. I was here recently on the anti-terrorism bill. I always enjoy the opportunity to attend parliamentary committees. I enjoy it even more now, since in my new role it is harder to keep in touch with the law. I thank you for inviting me. It also gave me the opportunity to read your report entitled “Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations”, which is a very impressive report. It is my hope that we can have a discussion of that when it comes around.

I will touch on the three points that you raised in the directive: the role of Parliament in human rights in the context of the Charter; the profile of human rights issues; and then international obligations.

Turning to the role of Parliament in the human rights area, I have distributed a paper, which is coming out in the Dalhousie Law Journal, entitled “Who is running this country anyway?” This paper responds to the Morton and Knopff critique entitled

exemple l’examen que nous avons fait de la Loi sur les jeunes contrevenants pour savoir si elle était conforme à la Convention relative aux droits de l’enfant. La moitié était d’avis qu’elle l’était et l’autre moitié était convaincue du contraire. Donc, on ne le sait toujours pas.

Il est bon que ces questions soient abordées au Parlement, qui est une tribune publique. C’est là que les questions sont débattues. Les parlementaires doivent être prêts à faire des choix difficiles quand vient le temps de concilier droits de la personne et objectifs de société. Les tribunaux annulent parfois une loi, mais les assemblées législatives peuvent toujours la remplacer par autre chose, si besoin est. C’est un équilibre délicat.

Ce que je tiens à dire surtout, c’est qu’il n’existe aucun mécanisme, au Canada, qui permet aux parlementaires d’examiner ces questions, d’entendre des témoignages et ensuite de proposer un projet de loi. Nous avons tendance à agir après coup: est-ce que le projet de loi est conforme à la Charte et aux conventions? Ce que je voudrais, c’est que l’on fasse ce travail avant que le projet de loi ne soit élaboré. J’espère que le comité s’attellera à cette tâche, ou à tout le moins, qu’il veillera à ce que le travail soit confié à quelqu’un d’autre. La Chambre des communes n’a encore pris aucune mesure en ce sens.

Le Parlement peut également organiser des audiences à l’échelle régionale, ce qui joue en sa faveur. La question des droits de la personne doit faire l’objet d’un examen, comme c’est le cas en Australie et au Royaume-Uni, pour que le Parlement puisse être en moyen de réagir quand ces droits sont remis en cause.

Voilà l’essentiel de ce que je voulais vous dire. Je vais m’arrêter ici. Je voulais également vous parler de la Cour suprême, mais je vais attendre.

**La présidente:** Je vais maintenant demander à M. MacKay de nous présenter son exposé.

**M. A. Wayne MacKay, président, université Mount Allison:** Merci, madame la présidente. C’est un grand honneur pour moi que d’être ici, en présence d’éminents spécialistes et d’honorables sénateurs. Je suis venu récemment discuter du projet de loi antiterroriste. Je prends plaisir à participer aux travaux des comités parlementaires. Ce plaisir est encore plus grand maintenant, puisqu’il m’est difficile, depuis que j’occupe mes nouvelles fonctions, de me tenir au courant de ce qui se passe dans le domaine du droit. Je tiens à vous remercier de votre invitation. J’en ai profité pour lire votre rapport, «Des promesses à tenir: le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne», un rapport fort impressionnant. J’espère que nous aurons l’occasion d’en discuter.

J’aimerais aborder trois points: le rôle du Parlement en matière des droits de la personne dans le contexte de la Charte; les droits de la personne et les obligations internationales.

Concernant le rôle du Parlement en matière de droits de la personne, je vous ai remis une étude qui sera publiée dans le Dalhousie Law Journal et qui s’intitule «Who is running this country anyway?» Cette étude est une réponse à la critique de

*The Charter Revolution and the Court Party*, and takes the position that the courts in Canada, in my view, have played an appropriate role balanced with the legislature and the executive and have reached, not an ideal, but a pretty good compromise and balance of things — although I must add that that is not the view of Morton and Knopff, and we might have some discussion on that.

My first point is that I think there is a role for all three branches, as was stated in your report — the executive, the legislature and the courts — in promoting human rights and in promoting the Charter. There are a number of good suggestions in your report, such as a parliamentary committee looking at Charter and international compliance, which is quite different from a proposal put forward by the Reform and later Alliance about looking at section 43 overrides. Your suggestion is for a preventive rather than after-the-fact role, and I think that would be very useful.

Second, and I developed this at some length in the larger paper, if you want to look at that, the dialogue between the courts and legislators on Charter issues has been healthy for producing better legislation. A number of people — Peter Hogg, Peter Russell and others — have looked at the fact that even though a lot of legislation is challenged much of it is either saved under section 1 or rewritten in a later form and then saved under section 1. It is fairly rare that the objective of the legislation is challenged. It is much more frequently the proportionality or the means that are debated and, more often than not, it is a dialogue between legislators and courts rather than the dissonance that some would have you believe.

There is also the section 33 override, which is a fairly controversial matter in some circles. However, in some ways I think it is a classic Canadian constitutional statement that we have constitutional supremacy. We do not really have either judicial or parliamentary supremacy, the constitution is supreme, and the balance is worked out by the dialogue between the two branches of government. That is not necessarily a bad thing, obviously being used sparingly.

In my view, another important role for the Parliament in this area is creating and funding administrative agencies such as Human Rights Commissions, and my stint as director of the commission conditions this. There are important roles for commissions in the role of human rights and parliamentarians even after the Charter.

First, the Charter applies to the public sector or the government actors, not to the private sector. There continues to be an important role for human rights commissions and the legislation arising therefrom. There is a different structure of conciliation, mediation and cheaper access through human rights commissions. I would suggest that the Charter has reinvigorated human rights commissions rather than subtracting from their role. That is something we might look at.

Morton et Knopff, intitulée *The Charter Revolution and the Court Party*. Elle précise que l'appareil judiciaire au Canada a joué un rôle adéquat et équilibré aux côtés des pouvoirs législatif et exécutif, et qu'il a réussi à trouver un compromis, non pas idéal, mais valable, à équilibrer les choses — je dois toutefois ajouter que Morton et Knopff ne partagent pas ce point de vue. Nous pourrions peut-être en discuter.

D'abord, ainsi que vous l'avez indiqué dans votre rapport, les trois pouvoirs — l'exécutif, le législatif et le judiciaire — ont, à mon avis, un rôle à jouer dans la promotion des droits de la personne et de la Charte. Vous formulez plusieurs propositions intéressantes dans votre rapport, dont celle de créer un comité parlementaire qui serait chargé de voir si le Canada respecte la Charte et ses obligations internationales, ce qui est très différent de la proposition mise de l'avant d'abord par le Parti réformiste, et ensuite l'Alliance, qui a suggéré qu'on examine l'article 33, qui est la clause dérogatoire. Vous préconisez l'adoption d'une approche proactive, ce qui, à mon avis, serait une bonne chose.

Deuxièmement, et j'en discute longuement dans mon mémoire, les discussions entre le judiciaire et le législatif concernant la Charte ont contribué à améliorer la qualité des lois. Plusieurs personnes — dont Peter Hogg et Peter Russell — ont laissé entendre que, même si de nombreuses lois font l'objet de contestations, la plupart sont sauvegardées par l'application de l'article premier, ou encore réécrites et ensuite sauvegardées par l'application de l'article premier. Il est rare que l'on conteste l'objectif d'une loi. C'est plus souvent la proportionnalité ou les moyens qui sont débattus, et plus souvent qu'autrement, ceux-ci font l'objet de discussions, non pas de désaccords, comme certains le laissent entendre, entre les législateurs et les tribunaux.

Par ailleurs, l'article 33, la clause dérogatoire, demeure un sujet assez controversé dans certains milieux. Or, nous avons tendance, à certains égards, à insister sur la suprématie de la Constitution. La suprématie judiciaire ou parlementaire n'existe pas vraiment au Canada. La Constitution est la loi suprême, et c'est par le dialogue entre les deux organes de gouvernement qu'on arrive à atteindre l'équilibre. L'existence de cette clause n'est pas mauvaise en soi, à la condition qu'on l'invoque avec prudence.

À mon avis, le Parlement a un autre rôle important à jouer dans ce domaine: il doit créer et financer des organismes administratifs comme les commissions des droits de la personne. Si je me permets de dire une telle chose, c'est parce que j'ai déjà dirigé une commission. Les commissions et les parlementaires ont des rôles importants à jouer dans le domaine des droits de la personne, même si nous avons déjà une Charte.

D'abord, la Charte s'applique au secteur privé ou au gouvernement, non pas au secteur privé. Voilà pourquoi les commissions des droits de la personne sont importantes, tout comme les lois qui découlent de la Charte. Les commissions nous permettent d'avoir accès à des mécanismes de conciliation et de médiation différents et moins coûteux. La Charte a redonné de la vigueur aux commissions des droits de la personne au lieu de les affaiblir. C'est quelque chose que nous devrions examiner.

Ted Morton and Rainer Knopff, in their book *The Charter Revolution and the Court Party*, attack the role of courts as being too activist, antidemocratic and captured by special interest groups. In the article I have circulated, I attempt to rebut each of those points. In the broad sense of democracy as defined by the Supreme Court of Canada in the *Reference re Secession of Quebec*, courts promote democracy, in my view. Democracy includes protection of minorities as well as majorities. All three branches have a role to play.

In terms of the courts being too activist, it may depend upon how you define that term. Morton and Knopff's objection might be as much to the substantive human rights agenda as to the process and illegitimacy they put forward.

There is a role for making laws in the human rights area, such as privacy, which has been flagged in your report as an emerging human right that is not well protected and social condition. That is the first point.

Second, in relation to the profile of human rights issues in Canada, the Charter has advanced the profile of rights issues generally and human rights in particular. We need only look at the media attention any event relating to the Charter attracts to realize that it is different than prior to 1982. It does not mean that the courts were not important before that, but in terms of profile since the Charter, there has been much more attention. It is rare to read a newspaper that does not have an issue dealing with an important Charter case. As I indicated earlier, that has brought out human rights commissions at the same time.

There is also a higher quality of reporting in the media about court decisions on human rights issues. The recent series of articles by *The Globe and Mail's* Kirk, 20 years after the Charter, is impressive. When I clerked at the court in 1978-79 with then Chief Justice Laskin, media relations was just starting through the court. I know that has advanced since that time and that the impact has been good.

In the recent debate around our anti-terrorism law, I believe Canadians have had a healthy debate about the balance between security and protection of rights. In that debate, human rights and Charter issues were front and centre, more so than in some other democratic states. That in part bespeaks the culture of rights that former Chief Justice Lamer talks about. I agree with his view, that the advancing of a culture of rights is more significant than the document itself.

The *Marshall* case in the Aboriginal area, although not directly Charter, section 35, and cases such as *Latimer* and others have led to a healthy public debate about basic human rights issues and have advanced the cause of human rights in Canada.

The third point is the Charter in Canada's international obligations. The essential question is the extent to which the Charter is an implementing tool for international obligations. In

Ted Morton et Rainer Knopff, dans leur ouvrage intitulé *The Charter Revolution and the Court Party*, accusent les tribunaux d'être trop activistes, antidémocratiques et soumis aux pressions des groupes d'intérêt. Je tente de réfuter chacun de ces points dans l'étude que j'ai distribuée. Si l'on s'appuie sur le sens large du terme démocratie, tel que défini par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, les tribunaux, selon moi, défendent les principes démocratiques, qui englobent la protection des minorités et des majorités. Les trois organes de gouvernement ont un rôle à jouer à cet égard.

Pour ce qui est du fait que les tribunaux sont trop activistes, cela dépend de la façon dont vous définissez ce terme. Morton et Knopff dénoncent aussi bien les vastes objectifs en matière de droits de la personne que le caractère illégitime du processus.

Il faut élaborer des lois en matière de droits de la personne qui tiennent compte, par exemple, de la protection vie privée, un droit nouveau qui, d'après votre rapport, n'est pas bien protégé, et des conditions sociales. Voilà pour le premier point.

Deuxièmement, pour ce qui est des droits de la personne au Canada, la Charte a contribué à promouvoir les droits en général, et les droits de la personne en particulier. Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'attention que suscite dans les médias toute question relative à la Charte. La situation était différente avant 1982. Cela ne veut pas dire que les tribunaux ne jouaient pas un rôle important à ce chapitre avant cela. Toutefois, on accorde beaucoup plus d'attention à ces questions depuis l'adoption de la Charte. Il est rare qu'on ne trouve pas, dans les journaux, un article qui traite d'une cause importante fondée sur la Charte. Comme je l'ai déjà indiqué, cela a contribué à faire ressortir l'importance des commissions des droits de la personne.

Par ailleurs, la qualité des reportages sur les décisions rendues par les tribunaux en matière de droits de la personne s'est améliorée. La série d'articles rédigés récemment par Kirk, dans le *Globe and Mail*, 20 ans après l'adoption de la Charte, est impressionnante. C'est en 1978-1979, alors que je travaillais comme greffier du tribunal sous le juge en chef Laskin, que les médias ont commencé à établir des contacts avec les tribunaux. Les choses ont évolué depuis, et de façon positive.

Le récent débat entourant le projet de loi antiterroriste a permis aux Canadiens de discuter de l'équilibre qui doit exister entre la sécurité et la protection des droits. En effet, les discussions ont surtout porté sur les droits de la personne et la Charte, ce qui n'a pas été le cas dans certains autres pays démocratiques. Cela témoigne de l'importance que nous accordons à la culture des droits, un thème défendu par l'ancien juge en chef Lamer. Je suis d'accord avec lui, à savoir que la promotion d'une culture des droits est plus importante que le document lui-même.

L'affaire *Marshall*, même si elle ne vise pas directement l'article 35 de la Charte, et l'affaire *Latimer*, entre autres, ont donné lieu à un débat public intéressant sur les droits fondamentaux de la personne. Ils ont fait avancer la cause des droits de la personne au Canada.

Le troisième point concerne la Charte et les obligations internationales du Canada. Il faut d'abord se demander si la Charte permet d'assurer la mise en oeuvre des engagements

some respects it is. The United Nations Commission on Human Rights has cited the Charter. I think that is true in relation to the civil and political rights, but in certain other areas, such as social, economic and cultural, it is less so. That is part of the gap that you identify in your “Promises to Keep” report. While it is an important vehicle, it is not the only vehicle.

The extradition cases are an example of how it has been used, such as *Burns and Rafay* facing execution, which have promoted international commitments. In areas of social and economic policy — and I review this in a study to the La Forest human rights review panel — the courts properly, in my opinion, have deferred social and economic matters primarily to the legislative branch. That makes it difficult for the courts to implement social and economic rights through the Charter. As a result, it is an area where there is still an important role for the courts. Notwithstanding the positive rights approach in *Eldridge*, most of the Charter cases have negative limits on government approach.

Finally, on this point, there are institutional limits to courts that have been frequently mentioned in Supreme Court and other cases about trying to deal with complex social and economic issues in a court environment where I think legislative, parliamentary and Senate structures may be more appropriate. I applaud some of the suggestions in the “Promises to Keep” report as ways to do that.

I will make a final comment on human rights officials. When I was director of the Nova Scotia Human Rights Commission between 1995 and 1998, I sat on that committee. It is an interesting and useful body to educate people on our international commitments, but again I agree with your report that we need to get back to a higher ministerial level of meetings. Your suggestion of having a parliamentary committee examine the gap between international obligations and domestic law is a very useful idea. There have been great gains under the Charter, but there is still a significant role for parliamentarians to play.

**Professor Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton:** I thank you for the invitation. It is an honour to be here. The problem with speaking last is that everything you want to say has been said.

[Translation]

I would now like to highlight the main points of my submission. The Charter has changed the role played by parliamentarians in three areas: first, in enhancing social solidarity; second, in finding the balances between rights and limits; and third, in respect of their duty to legislate.

With respect to social solidarity, former Chief Justice Lamer reminded us that we are not responsible for inventing fundamental rights. They pre-date the Charter and were known then as individual rights and civil liberties. Legislators have intervened on numerous occasions in the name of social justice

internationaux. La réponse est oui, à certains égards. La Commission sur les droits de l’homme des Nations Unies a cité la Charte en exemple. Il est vrai qu’elle contribue à assurer le respect des droits politiques et civils, sauf qu’il y a des lacunes au chapitre des droits sociaux, économiques et culturels. Vous en discutez dans votre rapport. C’est un outil important, mais pas le seul.

Les cas d’extradition, comme ceux de *Burns* et *Rafay*, qui risquaient l’exécution, nous montrent comment la Charte sert à promouvoir le respect des engagements internationaux. Les tribunaux ont, à juste titre — et j’en discute dans une étude sur la commission La Forest — renvoyé les questions de politique sociale et économique au pouvoir législatif. Il est difficile pour les tribunaux d’assurer la mise en oeuvre des droits sociaux et économiques par l’entremise de la Charte. Ils continuent donc de jouer un rôle important dans ce domaine. Malgré l’approche positive adoptée à l’égard des droits dans l’affaire *Eldridge*, la plupart des causes fondées sur la Charte restreignent de façon négative la démarche du gouvernement.

Enfin, sur ce point, on ne peut pas toujours s’en remettre aux tribunaux, ainsi que l’a statué la Cour suprême, entres autres, pour régler des questions socioéconomiques complexes. Je pense que le législatif, le Parlement et le Sénat se prêtent mieux à ce genre d’exercice. J’applaudis à certaines suggestions qui ont été formulées, à cet égard, dans le rapport «Des promesses à tenir».

J’aimerais faire un dernier commentaire au sujet des commissions des droits de la personne. J’ai agi en qualité de président de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle Écosse, entre 1995 et 1998. Il s’agit là d’un moyen intéressant et utile de sensibiliser le public à nos engagements internationaux. Toutefois, comme vous l’indiquez dans votre rapport, il nous faut porter le débat au niveau ministériel. L’idée de créer un comité parlementaire pour examiner les divergences entre les obligations du Canada à l’échelle internationale et les lois adoptées à l’échelle nationale pour y donner suite mérite d’être retenue. Des gains notables ont été réalisés aux termes de la Charte. Toutefois, les parlementaires ont toujours un rôle important à jouer dans ce domaine.

**M. Pierre Foucher, faculté de droit, Université de Moncton:** Merci de m’avoir invité. C’est un honneur que d’être ici. Le problème, quand on parle en dernier, c’est que tout a déjà été dit.

[Français]

Je vais seulement relever les points principaux de mon mémoire. Il y a trois secteurs dans lesquels la Charte a modifié le rôle des parlementaires: premièrement, pour faire avancer la solidarité sociale, deuxièmement, pour équilibrer les droits et les limites et finalement pour les obliger à légiférer.

Au sujet de la solidarité sociale, l’ex-juge en chef Lamer nous a rappelé que nous n’avons pas inventé les droits fondamentaux. Ils existaient avant la Charte sous le vocable des droits et libertés individuels. Sur le plan de la justice sociale, le législateur est intervenu plusieurs fois. Cela devrait continuer. Des lois ont mis

and this should continue to be the case. Laws have been enacted to establish collective bargaining and labour dispute arbitration systems. Human rights are governed by laws and administered by specialized bodies. Health and social assistance are the result of statutory schemes. The Charter has played an indirect role in these areas, in that it allows unfair procedures to be rectified and compensates for the silences of Parliament.

In terms of access to the law, I maintain that parliamentarians have a very important role to play in the development of social solidarity. They must continue to find ways of redistributing our wealth, protecting our environment, providing security, offering health care, education and housing and ensuring that the economy functions properly and respects the rights of workers.

Parliamentarians also have a role to play in a second area, namely in striking a balance between rights and responsibilities. The human rights enshrined in the Charter are not absolute. They may be limited by laws that are reasonable in a democratic society. It is the responsibility of the courts to determine whether or not laws are reasonable. In seeking that balance, the Supreme Court has made it plain, particularly in its most recent judgements, that it was not applying a mechanical test and that it would have regard to the context of each case, as well as the necessary latitude that Parliament must have. It is therefore up to parliamentarians, first and foremost, to ask questions, consider the wisdom of the proposed measures, and try to identify arrangements that would enable the government to achieve its objective in a reasonable manner.

Moreover, since the courts have now agreed to admit excerpts of parliamentary debates into evidence, what is said in Parliament will be of tremendous importance in making the courts aware of the motivations behind legislation.

The third area of intervention involves the duty of parliamentarians to legislate. The law may, on occasion, sin by omission, that is to say government inaction may result in a violation of the rights of certain individuals or groups protected by the Charter. This most commonly happens in relation to equality rights and language rights. In appropriate situations, the courts have held that the individuals in question are automatically included among those the law was intended to benefit. In other cases, the court will prefer to allow the legislature the time to amend its legislation. In the realm of language rights, the courts have recognized a duty to legislate in order to implement the rights guaranteed by the Charter. The Court has clearly stated that administrative and bureaucratic inconvenience cannot provide an excuse for failing to apply the principle of equality between official languages. However, if the legislatures do not respond, the courts may feel compelled to exercise closer supervision in respect of how their orders are carried out.

Parliamentarians must therefore take the courts' rulings very seriously and carry out their duty to legislate not to the minimum necessary extent, but to the maximum possible extent.

en place les systèmes de négociations collectives et l'arbitrage des conflits de travail. Les droits de la personne sont régis par des lois et administrés par des tribunaux spécialisés. La santé et l'assistance sociale sont le fruit de régimes législatifs. La Charte a joué un rôle indirect dans ces domaines parce qu'elle a permis de corriger des procédures jugées inadéquates et de compléter les silences du législateur.

Quant à l'accès au droit, je continue à penser que les parlementaires ont un rôle très important à jouer dans le développement de la solidarité sociale. Les parlementaires doivent chercher des moyens de redistribuer notre richesse, de protéger notre environnement et d'assurer notre sécurité, d'offrir des soins de santé, de l'éducation, du logement et de veiller au bon fonctionnement de l'économie dans le respect des droits des travailleurs.

Le deuxième secteur dans lequel je vois le rôle du parlementaire est celui de l'équilibre entre les droits et les responsabilités. Les droits de la personne dans la Charte ne sont pas absolus, ils peuvent être limités par une règle de droit raisonnable dans une société démocratique. Les tribunaux ont la responsabilité d'évaluer ce critère. Dans la recherche de cet équilibre, la Cour suprême nous a fait savoir, surtout dans ses jugements les plus récents, qu'elle n'applique pas un critère mécanique et qu'elle tient compte du contexte de chaque affaire, ainsi que de la nécessaire marge de manœuvre que doit posséder le législateur. Il revient donc, en premier lieu, aux parlementaires de poser des questions, de réfléchir à l'opportunité des mesures proposées, de chercher les aménagements qui vont permettre au gouvernement d'atteindre son objectif de manière raisonnable.

Et comme les tribunaux acceptent maintenant en preuve les extraits des débats parlementaires, ce qui est dit dans les enceintes du Parlement revêt une importance certaine pour éclairer la cour sur les raisons de la loi.

Le troisième secteur d'intervention est l'obligation de légiférer. Il peut arriver que la loi pêche par omission, que l'inaction du gouvernement conduise à une violation des droits de certains individus ou groupes protégés par la Charte. La chose se produit dans le domaine des droits à l'égalité et des droits linguistiques. Quand la situation s'y prête, les tribunaux ont déclaré que les personnes visées sont automatiquement incluses dans les bénéficiaires de la loi. Dans d'autres cas, la cour va préférer donner au législateur un délai pour corriger sa loi. Dans le domaine des droits linguistiques, les tribunaux ont reconnu une obligation de légiférer pour mettre en oeuvre les droits garantis par la Charte. La cour a clairement fait savoir que les inconvénients administratifs et bureaucratiques ne peuvent pas servir d'excuses pour ne pas appliquer le principe de l'égalité des langues officielles. Si les législateurs ne répondent pas à l'appel, les tribunaux se verront obligés de veiller de beaucoup plus près à l'exécution de leurs ordonnances.

Les parlementaires doivent donc prendre très au sérieux les jugements de la cour et s'acquitter de leur obligation de légiférer, non pas de manière minimale, mais de manière maximale.

Interpreting the judgment itself calls for an evaluative process in which policy and law are both present, side by side, and in which parliamentarians also have a contribution to make.

In conclusion, the concept of human rights is a relatively recent one in human history, although the idea that political authorities must be constrained by the law is a very ancient one. Some people trace it back as far as the Magna Carta. The idea of human rights, which was born out of the English and French revolutions, is based on a concept of the individual that gives preference to individual liberty and dignity and to the equality of individual rights. That idea of fundamental rights is supplemented by the American idea that because these are rights, the courts have a mandate to enforce them. That idea is now part of how we conceive of democracy: a democracy of rights and not merely of numbers.

Parliamentarians have lost their monopoly on constitutional power. The 17th century struggle for the sovereignty of Parliament against arbitrary royal power has continued into the 21st century. Today, the executive branch controls the state everywhere in the world, in the struggle to preserve equality, fundamental rights, democratic rights, administrative and criminal justice and, in the case of Canada, linguistic duality. I am not one of those who believes that the courts have gone too far. On the contrary, I think that they have merely occupied a space from which parliamentarians had withdrawn too far.

Some sociological studies suggest that having come through a disappointing period of Charter-based claims being made in the courts, social groups will now look once again to legislative bodies to advance their rights. A reassertion of the role of parliamentarians, not only in respect of legislative action, but also in respect of representation and public participation in the democratic process, may lead us to effect institutional reforms that will enable our elected representatives to play a more dynamic role in the development of human rights. To my mind, this is a role that could be reserved for the Senate of Canada.

Elected parliamentarians, who have been given the responsibility of protecting the public interest, of representing their constituents, and who are subject to the constraints of party discipline, react acutely to sudden rises in the public's temperature. Wise indeed are those who accept from the outset the fact that in a democracy, there are other institutions whose role it is to ensure, through reasoned argument founded on principles and precedent, that the most precious human rights are never sacrificed on the altar of political expediency.

**Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa:** I too join with my colleagues in thanking senators for honouring me with this invitation, particularly as your new committee is one in which we have a great deal of hope.

L'interprétation même des jugements commande une évaluation où la politique côtoie le droit et où les parlementaires peuvent contribuer à la solution.

Pour conclure, la notion des droits de la personne est plutôt récente dans l'histoire de l'humanité, même si l'idée selon laquelle le pouvoir politique peut être contraint par le droit est très ancienne. Certains la font même remonter jusqu'à la Magna Carta. L'idée des droits de la personne, fruit des révolutions anglaise et française, repose sur une conception de l'être humain qui favorise la liberté, la dignité et l'égalité. Et cette idée de droits fondamentaux se complète par l'idée américaine que, puisque ce sont des droits, les tribunaux ont le mandat légitime de les faire respecter. Cette idée fait désormais partie de nos conceptions de la démocratie; la démocratie par le droit et non seulement par le nombre.

Les parlementaires ont perdu le monopole du pouvoir constitutionnel. La lutte du XVII<sup>e</sup> siècle pour la souveraineté du Parlement contre l'arbitraire royal se poursuit au XXI<sup>e</sup> siècle. De nos jours, l'exécutif contrôle l'État partout dans le monde avec la lutte pour le maintien de l'égalité, de la liberté, des droits démocratiques, de la justice en matière pénale et administrative et dans le cas du Canada, de la dualité linguistique. Je ne suis pas de ceux qui croient que les tribunaux sont allés trop loin, au contraire, je pense qu'ils ont occupé un espace trop déserté par les parlementaires.

Certaines études sociologiques donnent à penser que les groupes sociaux ayant traversé une époque décevante de revendications judiciaires fondées sur la Charte, vont de nouveau se tourner vers les assemblées pour faire avancer leurs droits. Une revalorisation du rôle des parlementaires, non seulement dans l'action législative mais aussi dans celui de la représentation et de la participation publiques au processus démocratique va peut-être nous conduire à des réformes institutionnelles qui permettront aux parlementaires de jouer un rôle plus dynamique dans le développement des droits de la personne. Il y a là, il me semble, une place à prendre pour le Sénat du Canada.

Les parlementaires élus chargés de veiller à l'intérêt public, de représenter leurs commettants, contraints par une discipline de parti, réagissent vivement aux poussées de fièvre de l'opinion publique. Sages sont ceux et celles qui acceptent d'emblée le fait que dans une démocratie, d'autres institutions veillent par des arguments raisonnés, fondés sur les principes et les précédents, à ce que les droits les plus précieux de la personne humaine ne soient jamais sacrifiés sur l'autel de l'expédient politique.

**Mme Martha Jackman, professeure, faculté de droit, Université d'Ottawa:** Je voudrais me joindre à mes collègues et remercier les sénateurs de cette invitation. C'est un honneur, surtout que votre nouveau comité en est un sur lequel nous fondons beaucoup d'espoir.

[English]

I should like to speak this afternoon about the Charter at 20 years from the question, Is Canada more equal? As you know, the great objectives of the Charter of Rights and Freedoms were to ensure that Canada become more free and more equal. I should like to focus on the equality aspect.

As Senator Andreychuk pointed out, there will be many celebratory events in the next few weeks for the anniversary of the Charter. Regretfully, most of them are focused on the courts. I am happy to be here to speak on the role of the legislature in terms of the Charter, because, as you know, the language of the 1982 Constitution Act states explicitly that the Constitution binds the Parliament of Canada and the provincial and territorial legislatures as well as the federal and provincial governments. Clearly, Parliament has an important role vis-à-vis the Charter.

In terms of the courts, there have been some important gains in equality rights. My particular interest is in the equality rights of low-income Canadians. For example, in the *JG* decision that former Chief Justice Lemire rendered, it was recognized that when the state threatens to take away children from parents there is a positive right of parents to legal aid to be able to participate effectively in that decision. That is a very important gain.

Regretfully, however, in terms of equality rights of poor people, there have been many losses, particularly at the lower court level. One of the most egregious was the *Mast* case, where the Government of Ontario decided to slash provincial welfare rates that were already universally recognized as being 20 per cent too low for people to be able to live. The Ontario courts did not find this a violation of equal rights of welfare recipients. The Supreme Court of Canada was unwilling to hear an appeal in that case.

We were in the Supreme Court again this past fall in the *Gosnay* case attempting to convince the court that again grossly inadequate welfare rates are a violation of Canadians' equality and security rights. We are optimistic that the court will rule in favour of low-income Canadians in this case.

One of the explanations for the lack of progress within the courts on behalf of the equality rights of poor people is the legislative history of the Charter. Attorneys general have argued, and the lower courts have generally accepted, that social and economic rights — the right to housing and to a minimum level of income, for example — are not included under the Charter because these rights fall essentially within the purview of the legislature.

There is no question that in 1982, when the Charter was enacted, Canada did have a relatively healthy welfare state. It is hard to believe, but in the late 1970s the Economic Council of Canada issued annual reports two years in a row identifying poverty as the most important economic issue facing Canadian and Canadian governments. In the early 21st century state, it is

[Traduction]

J'aimerais vous parler, cet après-midi, de la Charte. Est-ce que le Canada, 20 ans après l'adoption de celle-ci, est un pays plus égalitaire? Comme vous le savez, la Charte des droits et des libertés avait pour objectif de faire du Canada un pays plus libre, plus égalitaire. Je voudrais surtout mettre l'accent sur l'aspect égalité.

Comme l'a indiqué le sénateur Andreychuk, de nombreux événements seront organisés, dans les semaines à venir, pour célébrer l'anniversaire de la Charte. Malheureusement, la plupart d'entre eux mettront l'accent sur le rôle joué par les tribunaux. Or, je compte surtout vous parler du rôle du pouvoir législatif à l'égard de la Charte parce que, comme vous le savez, la Loi constitutionnelle de 1982 précise très clairement que la Constitution lie le Parlement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que les gouvernements fédéral et provinciaux. Le Parlement a manifestement un rôle important à jouer vis-à-vis de la Charte.

Pour ce qui est des tribunaux, ils nous ont permis de réaliser des gains notables au chapitre des droits à l'égalité. Je m'intéresse surtout aux droits à l'égalité des Canadiens à faible revenu. Par exemple, dans l'arrêt *JG* rendu par l'ancien juge en chef Lemire, la Cour a statué que, quand l'État menace de retirer, à des parents, la garde de leurs enfants, les parents ont effectivement le droit d'avoir accès à l'aide juridique pour être en mesure de participer à cette décision. Il s'agit là d'un gain très important.

Malheureusement, les droits à l'égalité des pauvres ont subi de nombreux reculs, surtout au niveau des tribunaux inférieurs. Parmi les cas les plus flagrants, mentionnons l'affaire *Mast*, où le gouvernement de l'Ontario a décidé de réduire les prestations sociales versées par la province, prestations qui, de l'avis de tous, auraient dû être de 20 p. 100 plus élevées. Les tribunaux de l'Ontario n'ont pas considéré cela comme une violation des droits à l'égalité des assistés sociaux. La Cour suprême du Canada a refusé qu'on fasse appel du jugement.

Nous nous sommes retrouvés encore une fois devant la Cour suprême, l'automne dernier, dans l'affaire *Gosnay*. Nous avons essayé de convaincre le tribunal que les prestations sociales inadéquates constituaient une violation des droits à l'égalité et à la sécurité des Canadiens. Nous pensons que le tribunal, dans ce cas-ci, va statuer en faveur des Canadiens à faible revenu.

L'absence de progrès au chapitre des droits à l'égalité des pauvres s'explique, entre autres, par l'historique législatif de la Charte. D'après les procureurs généraux, les droits sociaux et économiques — le droit à un logement et à un revenu minimum, par exemple — ne sont pas inclus dans la Charte parce que ces droits tombent essentiellement sous la responsabilité du pouvoir législatif, un argument qu'acceptent, de façon générale, les tribunaux inférieurs.

Il est vrai qu'en 1982, année d'adoption de la Charte, le Canada était un État-providence relativement bien portant. Il est difficile de croire qu'à la fin des années 70, le Conseil économique du Canada a, pendant deux années de suite, identifié dans ses rapports annuels la pauvreté comme étant le défi économique le plus important auquel étaient confrontés les Canadiens et les

impossible to imagine that an economic institute would view poverty as a major economic problem. However, that is the climate within which the House of Commons and Senate debated the Charter in 1981 and 1982.

At the time of consideration of the Charter, parliamentarians did see essential social programs guaranteeing security in the event of lack of income, unemployment and health issues as pressing and important objectives of government. It was accepted as a responsibility of the legislature. Addressing social and economic disadvantage and exclusion was taken to heart by legislators. If you asked parliamentarians and senators at that time whether they thought that the Charter should be doing that, they were equivocal in their answer because they felt that it was their role to ensure that adequate social programs exist to guarantee the equality and security of Canadians.

Since the 1982 enactment of the Charter, the welfare state in Canada has been under serious attack. I will mention several things.

In the 1985 federal budget, the Canada Assistance Plan was repealed. The Canada Assistance Plan was the equivalent of the Canada Health Act in the area of welfare. It was the federal legislation that ensured that Canadians in all parts of the country had a right to a minimum level of income assistance from the state in the event of need.

The Canada Assistance Plan was replaced with an unconditional program that essentially transferred federal funds to the provinces without a requirement to respect the equality and dignity rights of low-income Canadians.

Following the repeal of the Canada Assistance Plan, provincial welfare rates were cut in virtually every province. The only federal legislative incursion that we saw after the repeal of CAP was the child tax benefit, which is inherently discriminatory. Essentially, Parliament has allowed provinces to take federal money designed to remedy poverty and low-income families and to claw that money back from welfare-poor families. This policy has been identified and argued to be discriminatory. The federal government has turned a blind eye and has supported what has euphemistically been called “flexibility in provincial welfare regimes.”

The Constitution and the Charter apply to the Parliament of Canada and the provincial legislatures. The Charter imposes direct obligations on Parliament and the provincial legislatures to ensure that their laws are compliant and that their laws promote rather than undermine values of equality and inclusion.

Not only are parliamentarians obligated under the Charter to ensure that their laws are compliant with equality rights guarantees, but also they have an important role in supervising the acts of the executive and the administrative branch in this regard.

gouvernements canadiens. Il est difficile de croire qu'un institut économique puisse, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, considérer la pauvreté comme un problème économique majeur. Or, telle était la situation en 1981 et en 1982 quand la Chambre des communes et le Sénat ont débattu de la Charte.

À l'époque, les parlementaires étaient d'avis que les programmes sociaux garantissant la sécurité en cas d'absence de revenu et de soins de santé, et aussi en cas de chômage, constituaient des objectifs pressants et importants pour le gouvernement. Cette responsabilité relevait, d'après eux, de l'assemblée législative. S'attaquer au problème de l'exclusion socioéconomique était devenu une priorité pour le législateur. Les parlementaires et les sénateurs, à l'époque, affirmaient sans équivoque que la Charte devait assurer une telle sécurité, puisqu'ils estimaient que leur rôle était de prévoir la mise en place de programmes sociaux adéquats pour garantir l'égalité et la sécurité des Canadiens.

Depuis l'adoption de la Charte en 1982, l'État-providence au Canada a été la cible d'attaques sérieuses. Je vais vous citer plusieurs exemples.

Le Régime d'assistance publique du Canada a été aboli dans le budget fédéral de 1985. Ce régime fédéral était l'équivalent de la Loi sur la santé dans le domaine du bien-être social. Il assurait aux Canadiens de toutes les régions du pays un revenu minimal de l'État en cas de besoin.

Le Régime d'assistance publique du Canada a été remplacé par un programme qui prévoyait essentiellement le transfert des fonds fédéraux aux provinces, mais sans exiger qu'on respecte les droits à l'égalité et à la dignité des Canadiens à faible revenu.

À la suite de l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada, les prestations sociales ont été réduites dans presque toutes les provinces. La seule intervention législative fédérale dont nous avons été témoins après l'abolition du régime a été la prestation fiscale pour enfant, qui est discriminatoire en soi. Essentially, le Parlement a permis aux provinces de mettre la main sur les fonds fédéraux destinés à réduire la pauvreté et à aider les familles à faible revenu, et de récupérer cet argent des familles démunies vivant de l'aide sociale. Cette politique a été jugée discriminatoire. Le gouvernement fédéral a fermé les yeux sur la situation et vanté ce qu'on décrit par euphémisme la «flexibilité des régimes provinciaux d'assistance sociale».

La Constitution et la Charte s'appliquent au Parlement du Canada et aux assemblées législatives provinciales. La Charte oblige le Parlement et les assemblées législatives provinciales à faire en sorte que leurs lois reconnaissent, au lieu de nier, les principes d'égalité et d'inclusion.

Les parlementaires sont non seulement obligés, aux termes de la Charte, de faire en sorte que leurs lois respectent les droits à l'égalité, mais ils doivent également surveiller les décisions prises par l'exécutif et l'organe administratif à cet égard.

To ensure compliance with the Charter, and in particular with Charter equality guarantees, Parliament must, independently of what courts may subsequently say about legislation, ensure that parliamentary action is promoting and not undermining the equality and dignity of low-income Canadians, in particular.

It behooves Parliament to act independently of the courts, rather than to wait for courts to rule that federal legislation is unconstitutional and then to respond sometimes begrudgingly.

A hallmark of this proactive role of Parliament and of the Senate, in particular, can be found in Bill S-11. As honourable senators will recall, in 1998, the Senate unanimously enacted Bill S-11, which proposed to amend the Canadian Human Rights Act to add or recognize social condition as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Human Rights Act. Thus, poor people could go to the Canadian Human Rights Tribunal to complain about violations of their equality rights and discriminatory gestures relating to their economic circumstances.

When Bill S-11 went to the House of Commons, the Minister of Justice at the time felt that she was unable to act because the commission headed by Mr. Justice La Forest was undertaking a full-scale review of the Human Rights Act. The minister preferred to wait for Mr. Justice La Forest's report on the act and to address the matter at that point.

In 2000, Mr. Justice La Forest tabled his report in relation to the Canadian Human Rights Act. In that report, Mr. Justice La Forest recommended, based in part on an excellent report by Professor MacKay, that the Canadian Human Rights Act be immediately amended to include social condition as a prohibited ground of discrimination so that poor people would be directly protected from discrimination in relation not only to the federal government but also to federally regulated entities such as banks and broadcasters.

The La Forest report was tabled in 2000. As yet, the House of Commons has done nothing. I asked Minister Cauchon, when he was at our law school this week, what his intentions were with respect to the report. He responded that at the moment he has no intention.

I urge this committee to take a second kick at this can and to look again at the possibility of enacting legislation identical to Bill S-11 and to send it to the House of Commons where members there, it is hoped, will now feel able to support such a bill.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I am tempted to plunge immediately into the role of Parliament. As Professor Jackman said, the Charter applies to the three branches of government, that is to the legislative, executive and judicial branches.

My question is directed to the Right Honourable Justice Lamer. I agree with you that the Supreme Court has exercised restraint and I am satisfied with its rulings. I took part in one debate where the discussion centred on judicial activism. I do not

Pour assurer la conformité des lois avec les dispositions la Charte, et en particulier avec les droits à l'égalité prévus par celle-ci, le Parlement doit, indépendamment de ce que disent les tribunaux au sujet de la loi, faire en sorte que ses décisions contribuent à promouvoir, et non pas à miner, l'égalité et la dignité des Canadiens à faible revenu.

Le Parlement doit agir indépendamment des tribunaux, et non pas attendre que ceux-ci déclarent inconstitutionnelle une loi fédérale, puisqu'il va ensuite réagir à contrecœur.

Le projet de loi S-11 illustre bien le rôle proactif que peuvent jouer le Parlement et le Sénat. Comme s'en souviennent les honorables sénateurs, le Sénat a adopté à l'unanimité, en 1998, le projet de loi S-11, qui visait à modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne et à faire de la condition sociale comme un motif illicite de discrimination. Les démunis pouvaient donc s'adresser au Tribunal canadien des droits de la personne pour dénoncer les violations de leurs droits à l'égalité et la discrimination dont ils étaient victimes en raison de leur situation économique.

Quand le projet de loi S-11 a été renvoyé à la Chambre des communes, la ministre de la Justice de l'époque a déclaré qu'elle avait les mains liées parce que la commission dirigée par le juge La Forest avait entrepris un examen approfondi de la Loi sur les droits de la personne. La ministre a préféré attendre le dépôt du rapport du juge La Forest avant d'agir.

Le juge La Forest a déposé son rapport en l'an 2000. Il a recommandé, en se fondant, en partie, sur l'excellent étude réalisée par M. MacKay, que l'on modifie immédiatement la Loi sur les droits de la personne de manière à y inclure la condition sociale comme un motif illicite de discrimination pour protéger les démunis contre toute forme de discrimination de la part du gouvernement fédéral, mais également des institutions sous réglementation fédérale comme les banques et les sociétés de radiodiffusion.

Le rapport La Forest a été déposé en l'an 2000. Or, la Chambre des communes n'y a pas encore donné suite. J'ai demandé au ministre Cauchon, qui était de passage à l'école de droit cette semaine, ce qu'il comptait faire avec le rapport. Il a répondu qu'il n'avait pas l'intention de faire quoi que ce soit pour l'instant.

J'invite le comité à envisager la possibilité d'adopter un projet de loi identique au S-11 et de renvoyer celui-ci à la Chambre des communes où les députés, je l'espère, seront en mesure de l'appuyer.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je serais tenté de parler tout de suite du rôle du législateur. Comme le disait le professeur Jackman, la Charte s'applique aux trois ordres législatif, exécutif et judiciaire.

Ma question s'adresse au très Honorable juge Lamer. Je suis d'accord avec le fait que la Cour suprême a su se restreindre en évitant d'aller trop loin et je suis satisfait des décisions rendues. J'ai participé à un débat où on parlait d'activisme judiciaire. Je ne

think that this qualifies as judicial activism. Rather, what we were witnessing was a dynamic interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I am interested in hearing your views. To my mind, we cannot speak of activism when a total of 450 decisions have been handed down in respect of a particular piece of legislation or provision, along with 30 to 40 *ultra vires* declarations. This does not strike me as judicial activism. Lending a dynamic interpretation to the law has always been the ideal pursued by the Supreme Court of Canada.

[English]

**Mr. Lamer:** I was saying to a journalist yesterday, in the course of an interview, that you are called an activist when you bring down a decision that a person does not like and that you are called dynamic and creative when you bring down the contrary.

As my first example, I offered the *Dagenais* decision, where I created an intervener status in a criminal case, which was unthinkable. Second, I offered the situation of a direct appeal to the Supreme Court of Canada. I did not read one negative word in any of the press.

[Translation]

I can only agree with you because the Supreme Court has endeavoured to show some restraint. Let me give you the example of a ruling with which I am quite familiar and in which the issue of “reading in” has truly been circumscribed. We held that care should be taken not to add too large a group so that the government would be forced to allocate funds to one area and in the process deprive another group of its rights, just for the sake of upholding the court’s ruling.

[English]

One must understand that after the Charter came into effect there was a period of clean up. It was a new house and there was sawdust everywhere that we had to clean up.

Departments of justice throughout the country were doing their own cleaning up. As an example, I cite the writs of assistance that had existed for many years that I handed to the Royal Canadian Mounted Police. Legislation was passed to abolish them. They knew they would never pass muster under a Charter challenge.

In the first 10 or 15 years of the Charter, there were a series of reverse-onus clauses in administrative law where there was a penalty at the end. These had to be cleaned up. Sometimes the penalty was five years — in one case — where you have reverse-onus clauses that were just for administrative convenience.

Many of these judgments have to do with reverse-onus clauses. Others had to do with the right to counsel, which had become Utopian. Police departments had gotten into the habit of

crois qu’on puisse qualifier cela d’activisme judiciaire. On a plutôt assisté à une interprétation dynamique de la Charte canadienne des droits et libertés.

J’aimerais savoir si c’est ce que vous pensez. À mon avis, on ne peut parler d’activisme alors qu’il y a eu 450 décisions et de 30 à 40 déclarations *ultra vires* d’une loi ou d’un article. Cela ne me semble pas être de l’activisme judiciaire. L’interprétation dynamique a toujours été l’idéal pour la Cour suprême du Canada.

[Traduction]

**M. Lamer:** Je disais à un journaliste, hier, dans le cadre d’une entrevue, qu’on nous taxe d’activiste quand on rend une décision peu populaire, et qu’on loue notre dynamisme et notre créativité quand on rend une décision populaire.

Dans l’arrêt *Dagenais*, par exemple, j’ai créé le statut d’intervenant dans une affaire pénale, chose qui était inconcevable. Ensuite, j’ai proposé qu’on puisse en appeler directement à la Cour suprême du Canada. Je n’ai pas lu un seul commentaire négatif à ce sujet dans la presse.

[Français]

Je ne peux faire autrement que d’être d’accord avec vous car la Cour suprême a tenté de faire preuve d’une certaine retenue. Je vous donne l’exemple d’un jugement avec lequel je suis assez familier et dans lequel la question de «reading in» a vraiment été circonscrite. Nous disions qu’il fallait faire attention de ne pas ajouter un groupe trop important qui ferait en sorte que le gouvernement serait forcé de puiser des fonds nécessaires à un endroit pour ensuite priver un autre groupe de ses droits, le tout dans le but de respecter le jugement de la cour.

[Traduction]

Il ne faut pas oublier que l’adoption de la Charte a été suivie d’une période d’adaptation. On se retrouvait avec un nouvel outil et il fallait s’y adapter.

Les ministères de la Justice à l’échelle nationale ont dû mettre de l’ordre dans leurs affaires. Prenons, par exemple, les mandats de perquisition générale que j’avais émis, pendant de nombreuses années, à la Gendarmerie royale du Canada. Des lois ont été adoptées en vue de les abolir. On savait que ceux-ci ne résisteraient jamais à un examen fondé sur la Charte.

Au cours des 10 ou 15 premières années de l’existence de la Charte, diverses dispositions portant inversion de la charge de la preuve en droit administratif, dispositions qui comportaient des sanctions, ont été passées en revue. Celles-ci devaient être examinées. La sanction prévue était parfois de cinq ans — dans un cas — alors que les dispositions portant inversion de la charge de la preuve étaient là uniquement à des fins administratives.

Un grand nombre de ces jugements avaient trait à des clauses portant inversion de la charge de la preuve, tandis que d’autres portaient sur le droit à l’assistance d’un avocat, devenu utopique.

arresting people after hours — in other words, when law firms were closed and when lawyers were not reachable. Those who were reachable, you did not want to reach them.

I agree with you. I think we exercised as much restraint. Of course, if you are against the Charter at the outset, the first step you take under it will be disapproved of. There are people who are against the Charter, and I respect their point of view.

I read recently in the paper, perhaps last week, that now the court is more deferential towards Parliament. That is not so. The fact is that fewer laws are prone to be Charter challenged because people are being more careful. As we go on, there will be fewer and fewer laws that will be Charter challenged. As we go on, there will be less and less governmental conduct by officials that will give rise to section 24 remedies. Therefore, the Charter had that beneficial effect of giving people the impression that the court is more restrained in its approach, but it is quite the contrary — the court is getting less work.

There are other areas that will develop with the development of science. That is another question that goes beyond your question.

**Senator Beaudoin:** Professor Jackman, you raised the point that the legislator should do his job. Some people say that the court is going too far, but that is not my opinion; on the contrary, I think the court is very good. If there is any criticism to be made, it is probably that in some cases we do not always have the courage to reach the appropriate legislation.

I remember very well the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide chaired by Senator Neiman immediately following the *Rodriguez* case that was before the Supreme Court of Canada. The bench was divided five to four in that case; the ratio was about the same in the Euthanasia and Assisted Suicide Committee. I am not surprised about that at all. It is a difficult point. It is natural that we would be divided. However, the duty of a parliamentarian is to do the job and to reach a conclusion. If it is a very difficult subject, one way or the other, it will end up in the Supreme Court of Canada, because it is a difficult problem. Wherever you go, you can be assured that it will go to the Supreme Court. However, that does not mean that we should not decide. I think we should decide. We should legislate. Is that what you have in mind?

**Ms Jackman:** Essentially, the point I am trying to make is that when the Charter was enacted it spoke to the legislative and executive branches. The court was simply the reviewing mechanism.

In the discussion we now seem to be having, it is as if somehow the Charter is above the courts. We have lost sight of the fact that it was designed to make Canada more free and equal. As Justice Lamer has pointed out, the courts cannot make Canada more free and equal. The legislator can make Canada more free and equal.

En effet, les services policiers avaient pris l'habitude de faire des arrestations après les heures normales de travail — en d'autres mots, lorsque les cabinets d'avocats étaient fermés et lorsqu'il était impossible d'entrer en contact avec des avocats. Les seuls avocats disponibles n'étaient pas nécessairement recommandables.

Je suis d'accord avec vous. Je crois que nous avons agi avec autant de circonspection. Bien entendu, si vous vous opposez à la Charte d'entrée de jeu, la première démarche entreprise sera désapprouvée. Certains gens s'opposent à la Charte, et je respecte leur opinion.

Récemment, la semaine dernière peut-être, j'ai lu quelque part que les tribunaux se substituaient moins au Parlement. Ce n'est pas le cas. Le fait est que le nombre de lois susceptibles d'être contestées en vertu de la Charte est moins grand parce que les gens sont plus prudents. Ainsi, ce nombre devrait continuer à diminuer, et il en va de même pour le nombre d'activités menées par des fonctionnaires qui donneront lieu à des recours en vertu de l'article 24. Par conséquent, la Charte a eu l'effet positif de donner aux gens l'impression que le tribunal utilise une approche plus circonspecte, mais c'est plutôt le contraire — la charge de travail du tribunal est moins grande.

D'autres secteurs progresseront grâce à l'avancement de la science. Mais nous nous éloignons de votre question.

**Le sénateur Beaudoin:** Madame Jackman, vous avez mentionné que le législateur devrait faire son travail. Certains affirment que le tribunal va trop loin, mais ce n'est pas mon opinion. Au contraire, je crois que le tribunal fait bien son travail. Si j'ai une critique à faire, c'est probablement que dans certains cas, nous n'avons pas toujours le courage d'adopter les lois qui s'imposent.

Je me rappelle très bien le Comité spécial du Sénat sur l'euthanasie et l'aide au suicide présidé par le sénateur Neiman immédiatement après l'audition de l'affaire *Rodriguez* par la Cour suprême du Canada. Dans cette cause, le vote des juges était divisé — cinq contre quatre —, soit à peu près la même chose qu'au sein du Comité sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Cela ne me surprend pas du tout; c'est un sujet délicat. Il est naturel que l'opinion soit divisée, mais le parlementaire doit faire son travail et en venir à une conclusion. C'est un sujet très difficile qui, d'une façon ou d'une autre, se retrouvera devant la Cour suprême du Canada parce qu'il s'agit d'un problème complexe. Peu importe ce qu'on fait, on sait d'avance que cela aboutira à la Cour suprême. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut baisser les bras. Il faut au contraire trancher, légiférer. C'est aussi ce que vous pensez?

**Mme Jackman:** Essentiellement, ce que je tiens à souligner, c'est que lorsque la Charte a été promulguée, elle visait à encadrer le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le tribunal ne constituait que le mécanisme de révision.

Toutefois, dans le débat actuel, il semble que la Charte soit au-dessus du pouvoir judiciaire. Nous avons oublié qu'elle a été conçue pour faire du Canada une société plus libre et plus égale pour tous. Comme l'a fait observer le juge Lamer, ce n'est pas aux tribunaux de le faire, mais bien au législateur. Les tribunaux

The courts can improve the quality of democratic decision making accepted at the most meta level. It is the legislator that has to turn its attention to its own processes and see where exclusion continues to occur and to remedy that.

I gave the example in my initial remarks of the child tax benefit. That was meant to be the federal government's major social policy issue of the 1990s, to combat child poverty. I do not know what parliamentarians knew or thought, but certainly the executive branch, in enacting this legislation, knew, and they negotiated with the provinces essentially to allow them to claw back the benefit from welfare-poor families. Welfare-poor families are as poor as working-poor families. If Parliament did not know it at the outset, it knows now what is going on at the provincial level with the only social program we still have at the federal level, and it has a duty to intervene to ensure that this does not happen.

I could give another example. I know the Senate gave rigorous scrutiny to the terrorism bill. A huge preoccupation at court challenges, and this is an area of concern, is racial profiling. There is a legitimate concern that this will occur under this legislation and that the legislation is silent. Surely the bill should have said explicitly that racial profiling was not an acceptable practice in implementing the anti-terrorism legislation. The legislator has drafted the law in very broad terms and left it to victims of rights violations to try to make their way into the court to somehow vindicate their rights. For poor people, this is not a realistic option, and I would imagine for accused terrorists, it would not be either.

[*Translation*]

**Senator Fraser:** I would like to touch on something you referred to earlier, namely changes to our culture which is a fundamental, very important consideration.

[*English*]

I have become increasingly concerned by some of the rhetoric that is mustered on a regular, sustained basis by the critics not just of individual court decisions but I think fundamentally of the Charter itself, although they frequently couch it as an attack on activist judges or whoever. I do not know how far this can go without ceasing to be the kind of vigorous debate that a democracy needs and becoming a conditioning of public perceptions that can be damaging.

I know the polls say that a huge majority of Canadians favour the Charter. A huge majority of Canadians also favour democracy. I would venture that 99.9 per cent would say in answer to a poll, "Yes, I believe in democracy, and I am glad and proud we are a democracy." If you were to ask the same Canadians, "What do you think about politicians?" you would get a different answer. I say this as a former journalist more than as a current politician, but I believe this is partly because the

peuvent améliorer la qualité des décisions démocratiques prises au plus haut niveau. C'est au législateur qu'il revient d'examiner ses propres pratiques et d'éliminer les sources d'exclusion.

Dans ma déclaration liminaire, j'ai donné l'exemple de la prestation fiscale pour enfant. Elle devait être le pivot de la politique sociale du gouvernement fédéral durant les années 90 pour combattre la pauvreté des enfants. Je ne sais pas ce que les parlementaires savaient ou croyaient, mais le pouvoir exécutif était certainement au courant des effets qu'aurait cette mesure législative et il a négocié avec les provinces essentiellement pour leur permettre de récupérer cette prestation des familles démunies bénéficiant de l'aide sociale. Or, ces familles sont aussi pauvres que les familles de travailleurs à faible revenu. Si le Parlement ne le savait pas à l'époque, il sait maintenant ce qui se passe au niveau provincial à propos du seul programme social fédéral qui reste et il se doit d'intervenir pour faire en sorte que cela ne se produise plus.

Je pourrais vous en donner un autre exemple. Je sais que le Sénat a fait un examen minutieux du projet de loi sur le terrorisme. L'établissement de profils raciaux constitue une grande préoccupation en ce qui concerne les contestations judiciaires. On craint avec raison que le profil racial ne joue dans l'application de cette loi et, pourtant, la loi est muette à cet égard. Le projet de loi aurait dû préciser clairement que l'établissement de profils raciaux était une pratique inacceptable pour l'application de la loi de lutte au terrorisme. Le législateur a couché en termes très vagues son projet de loi et a laissé aux victimes dont les droits sont violés le fardeau d'en appeler aux tribunaux pour les faire respecter. Pour les gens pauvres, cela n'est pas une option réaliste, pas plus, j'imagine, que pour ceux qui sont accusés de terrorisme.

[*Français*]

**Le sénateur Fraser:** Je voudrais aborder un élément dont vous avez tous parlé d'une façon ou d'une autre, les changements dans notre culture qui est primordiale et très impressionnante.

[*Traduction*]

Je suis de plus en plus préoccupé par les propos vides de sens que nous servent sur une base régulière et continue ceux qui critiquent non seulement les décisions des tribunaux individuels, mais aussi la Charte en tant que telle, même s'ils justifient fréquemment leurs propos comme étant des attaques menées contre des juges activistes entre autres. Je ne sais pas jusqu'où cela peut aller avant que le débat énergique dont a besoin la démocratie ne cède sa place à un conditionnement néfaste de l'opinion publique.

Je sais que les sondages indiquent que la grande majorité des Canadiens sont en faveur de la Charte. La grande majorité des Canadiens sont aussi en faveur de la démocratie. J'irais jusqu'à dire que 99,9 p. 100 des Canadiens répondraient qu'ils croient en la démocratie et qu'ils sont heureux et fiers de vivre en démocratie. Si l'on demandait à ces Canadiens ce qu'ils pensent des politiciens, la réponse serait différente. C'est l'ancien journaliste qui parle, et non le politicien, mais je crois que cela

discourse has for so long just assumed that politicians are figures of fun, incompetence, many corrupt, all lazy, self-seeking, under-worked, rejoicing in the public purse. Mind you, I also know what the public thinks of journalists. A mythology exists that is not even questioned any more. I can tell you, having come recently to this game, that none of it is true.

I am concerned, however, that something might start to happen to the judiciary similar to what has happened with politicians. Very good people become reluctant to go into politics and practising politicians of high principle become increasingly reluctant to stick their necks out and take leadership positions because of the quantity and quality of vitriol that is dumped on them.

I should like any or all of you to comment on whether you see any danger of this happening in the judicial system as an outgrowth of life with the Charter. What should we do about it? Am I overreacting? Should I not be worried?

**Mr. Lamer:** I have spoken out about this on a few occasions when speaking to judges. I have said that I fear the popular judge and I fear even more the judge that wants to be popular.

The reason judges are the only ones in Canada to have the job protection they do — aside from senators — is to enable them to do the right thing when it is highly unpopular. My fear reaches your concern, but from a different route.

There are approximately 4,000 judges in Canada. The vast majority of them will do the right thing even if it is unpopular. What worries me is what they think the right thing is. We all have a subconscious, and a subconscious is very sneaky. By definition, you subconscious causes your conscious to rationalize conclusions. Human nature being what it is, one might rationalize a popular conclusion against a less popular or a very unpopular decision.

It is not so difficult when you work in Vancouver, Toronto or Montreal, or on the Supreme Court. However, consider the judge who is a member of the Kiwanis Club in a small community that has just one golf course and must hear a child molestation case. It is a one-on-one situation. That judge must decide whether he is satisfied beyond a reasonable doubt that the event occurred. The credibility of both the accused and the child are not attacked in any way. The subconscious of that judge might start working. He might worry that when he goes to the golf course or the Kiwanis Club people will say, "Why would the child say a thing like that if it did not occur?"

I spoke about judge bashing when I was chief justice. It might well occur that in certain types of cases the subconscious of an honest judge will operate in the way you fear and that it will have the kind of effect it has on some politicians. Some politicians

est partiellement attribuable au fait que depuis très longtemps les politiciens sont perçus comme étant des guignols égoïstes, incompetents, souvent corrompus, tous paresseux, qui se la coulent douce et dépensent allègrement les fonds publics. Évidemment, je sais aussi ce que le public pense des journalistes. On ne remet même plus en question les clichés. Moi qui oeuvre dans ce milieu depuis peu de temps, je peux vous dire que rien de tout cela n'est vrai.

Toutefois, je crains que ce qui est arrivé à la classe politique ne déteigne sur la magistrature. Des gens très bien sont réticents à se lancer en politique, et des élus d'une grande intégrité hésitent de plus en plus à sortir du rang et à s'imposer comme leaders étant donné le nombre et la virulence des critiques dont ils font l'objet.

J'aimerais savoir si certains d'entre vous craignent que la Charte n'ait cet effet sur le système judiciaire. Que faudrait-il faire? Ma réaction est-elle trop forte? Est-ce que je m'inquiète sans raison?

**M. Lamer:** J'en ai parlé à quelques reprises avec des juges. Je leur ai dit que je craignais les juges populaires et que je craignais encore plus ceux qui courtisent l'opinion publique.

La raison pour laquelle les juges sont les seuls au Canada — à l'exception des sénateurs — à bénéficier d'une telle protection d'emploi, c'est qu'ils doivent être capables de s'acquitter de leur mandat même si leur décision est très impopulaire. J'ai les mêmes craintes que vous, mais pour des raisons différentes.

Il y a environ 4 000 juges au Canada. La grande majorité d'entre eux feront ce qu'il faut, même si cela déplaît à beaucoup de gens. Ce qui me préoccupe, c'est ce que les juges considèrent être la bonne décision. Nous avons tous un subconscient, et notre subconscient est très sournois. Par définition, notre subconscient entraîne notre conscience à rationaliser nos conclusions. La nature humaine étant ce qu'elle est, on peut rationaliser une conclusion populaire par rapport à une décision moins populaire ou très impopulaire.

La tâche n'est pas aussi difficile si vous travaillez à Vancouver, à Toronto ou à Montréal, ou encore à la Cour suprême. Toutefois, prenons l'exemple du juge qui est membre du Club Kiwanis d'une petite localité où il n'y a qu'un seul terrain de golf et qui doit entendre une affaire de pédophilie. C'est la parole de la victime contre la parole de l'accusé. Le juge doit décider s'il est convaincu, hors de tout doute raisonnable, que l'accusation est fondée. Ni la crédibilité de l'accusé ni la crédibilité de l'enfant n'est remise en question. Le subconscient du juge peut alors intervenir. Le juge en question peut commencer à penser que lorsqu'il ira jouer au golf ou qu'il ira au Club Kiwanis, les gens lui diront: «Pourquoi l'enfant dirait-il une chose pareille si cela n'était pas vrai?»

J'ai parlé du dénigrement des juges lorsque j'étais juge en chef. Dans certaines causes, le subconscient d'un juge honnête peut avoir l'influence que vous craignez et entraîner le même genre d'effet que chez certains membres de la classe politique. Quelques

become concerned that if they vote for or against a particular piece of legislation they will not be re-elected due to the effect it will have on a percentage of their constituents.

I fear that the criticism will put pressure on judges to do the wrong thing. Unfortunately, we have had a few examples recently. Thank God that science has helped us to release from penitentiaries people who were unjustly convicted.

You make a very good point. I continue to have this concern. This is why I spoke out against judge bashing so often and so strongly and got bashed so often and so strongly for it. I will continue to do so now that I have recovered my freedom of expression.

**Mr. MacKay:** I am not in favour of judge bashing, but I think there are some healthy elements to debates around decisions, and they are very important. When people debate the substance of a decision, that is part of education about human rights and the higher profile we spoke of. There are critics from all parts of the political spectrum and there are people who respond.

Another group in society that has tenure, at least to some extent, in addition to senators and judges, is academics, and they can express their views. In my view, there has been useful debate around decisions, debate that has raised the level of understanding and consciousness among Canadians about very difficult issues.

With regard to abdication, it is important that legislators not abdicate to the courts all the difficult, hot political issues, leaving them more vulnerable by so doing. Peter Russell said that the Constitution is too important to leave just to lawyers, that we need to have rights protected also by the process of discussion. There is also a role for legislators in not leaving the courts totally vulnerable in that regard as well.

**Mr. Lamer:** I should not want to be taken as being adverse to criticism. I quite often said that I welcome healthy criticism. Judges who do not should welcome healthy and vigorous criticisms.

When I talk about judge bashing, I am referring to the judge in B.C. who, having acquitted a man of pedophilia, was called a pedophile. Rocks were thrown through his window. His children were beaten. He had to have police protection. That is what I am talking about. I am not talking about academic discussions and decisions. Frankly, half of what is written is not read.

**Ms Wilson:** Why is the status of politicians so low? Elected people have to get re-elected; that is what it is about. Quite often, they cannot do the right thing, as someone said, even when it is unpopular because they have to get re-elected.

In the Senate, I have been surprised because, apparently, we are untouchable. I have often pondered what is the glue in the Senate that holds people to their own parties, particularly when I

politiciens craignent que s'ils votent pour ou contre une mesure législative en particulier, ils ne seront pas réélus étant donné l'impact de cette mesure sur un certain pourcentage de leurs électeurs.

Je crains que la critique ne pousse les juges à prendre les mauvaises décisions. Malheureusement, nous en avons eu quelques exemples récemment. Nous remercions le ciel que la science nous ait aidés à libérer des prisonniers qui avaient été injustement condamnés.

Vous faites valoir un très bon point qui continue de me hanter. C'est pourquoi je me suis si souvent et si fortement opposé au dénigrement des juges, au risque de me faire très souvent de farouches ennemis. Mais je continuerai à le faire maintenant que j'ai récupéré ma liberté d'expression.

**M. MacKay:** Je ne suis pas en faveur du dénigrement des juges, mais je crois que les débats sur les décisions qu'ils prennent et que ces débats ont du bon et qu'ils sont très importants. Les débats sur le fond des décisions contribuent à informer sur les droits de la personne et à les mieux faire connaître, comme nous l'avons dit tout à l'heure. Les critiques viennent de tous les coins de l'arène politique, et il se trouve toujours quelqu'un pour y répondre.

Outre les sénateurs et les juges, un autre groupe de la société jouit d'une certaine permanence, soit les universitaires, et ceux-ci peuvent exprimer leurs points de vue. Selon moi, certains débats entourant des décisions ont été utiles. Ils ont relevé le niveau de connaissance et de conscientisation des Canadiens à propos de questions très délicates.

Quant à renoncer à agir, il est important que les législateurs ne s'en remettent pas aux tribunaux pour prendre à leur place toutes les décisions politiques difficiles, ce qui rend ces derniers plus vulnérables. Peter Russell a dit que la Constitution était trop importante pour la laisser uniquement entre les mains d'avocats, qu'il fallait aussi protéger certains droits en tenant des débats éclairés. Les législateurs doivent aussi assumer leur rôle en ne laissant pas les tribunaux totalement vulnérables.

**M. Lamer:** Je ne voudrais pas qu'on croit que je m'oppose à la critique. J'ai souvent dit que j'accueillais ouvertement les critiques constructives. Tous les juges devraient en faire autant.

Lorsque je parle du dénigrement des juges, je pense au juge de la Colombie-Britannique qui, après avoir acquitté un homme accusé de pédophilie, a été qualifié lui-même de pédophile. Ses fenêtres ont été fracassées et ses enfants ont reçu des coups. Il a dû obtenir la protection de la police. C'est ce à quoi je pense. Je ne parle pas de discussions ou de décisions théoriques. À vrai dire, la moitié de ce qui s'écrit n'est pas lu.

**Mme Wilson:** Pourquoi la classe politique a-t-elle si mauvaise réputation? Parce que les élus doivent se faire réélire. Très souvent, ils ne font pas ce qu'ils devraient faire, comme l'a dit un autre, même si la décision n'est pas populaire parce qu'ils doivent se faire réélire.

Au Sénat, ce qui est surprenant, c'est qu'apparemment nous sommes intouchables. Je me suis souvent demandée pourquoi les sénateurs adhéraient à la ligne de leur parti, particulièrement

know they are opposed to the positions for which they must vote. It is still a question for me. I think that is what brings politicians into disrepute. Thus, a word to the wise is sufficient.

**Ms Jackman:** I do think that is an excellent question because the fear, of course, is that the reason the Charter is held in such high repute is that the state of the legislator is not. If judges fall into disrepute, you have to start wondering what will be left.

The Charter is designed primarily to address the legislative and executive branches of government. In terms of the disrepute in which politicians are held, the Charter has a lot to say. The Charter is designed to ensure that Canada is free and democratic. If we look at the parliamentary and electoral process through the lens of inclusion, there are many things that the legislature could do to rehabilitate itself among the electorate. We need only think of things such as affirmative measures to increase voter turnout. If you have such a low number of people voting, it behooves you to look at that and to consider what affirmative measures you can take in terms of enumerating or other incentives to encourage people to vote.

Only the legislature can reform party-financing rules. Conflict of interest has been a difficult issue with which to deal in recent months in terms of the perception of dishonesty. Again, these are self-governing regimes that only the legislature can correct.

Concerning access to information, there was a rebel committee of the House of Commons that tried to beef up the legislation. Again, both senators and members of parliament need to lend their weight to those kinds of measures.

The most perplexing one for me is the reform of political parties. Ironically, the Charter does not apply to political parties because they are not part of the state. If not, what are they? In a sense, they dictate to the legislature and yet they are completely immune from any kind of judicial review. Once again, if you scrutinize the practices of political parties through a section-15 equality lens, you will find some pretty severe problems.

Only you, honourable senators, and your counterparts in the House of Commons are capable of doing anything about this. In terms of all the public attachment to the Charter, you have every ability to take that mantle on to yourselves and to use that goodwill to look at some of the things that are undermining confidence in the public.

**Mr. Foucher:** Madam Chair, the fact that everyone wants to speak to your question shows it was a good one.

It is not only a question of court bashing, it is sometimes a question of human rights bashing. Defending human rights is not always popular.

lorsque je savais qu'ils étaient opposés aux politiques en faveur desquelles ils devaient voter. Je ne le sais toujours pas. Je crois que c'est ce qui discrédite les politiciens. Donc, à bon entendeur demi-mot suffit.

**Mme Jackman:** Je crois effectivement que c'est une excellente question parce que, bien entendu, il est à craindre que la Charte ne soit tenue en si grand respect à cause de la faible estime dans laquelle on tient le législateur. Si l'on se met à discréditer les juges, que restera-t-il?

La Charte a été principalement conçue pour encadrer le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En ce qui concerne le discrédit dont fait l'objet l'élite politique, la Charte peut être très utile. Elle a été conçue pour protéger la liberté et la démocratie au Canada. Si nous examinons le processus parlementaire et électoral à travers le prisme de l'inclusion, l'assemblée législative dispose de bien des moyens de se réhabiliter auprès de l'électorat. Il suffit de penser aux mesures affirmatives visant à augmenter la participation électorale. Si la participation est si faible, il faut en déterminer les raisons et voir quelles mesures affirmatives peuvent être prises sur le plan du recensement, entre autres, pour encourager les gens à exercer leur droit de vote.

Seule l'assemblée législative peut réformer les règles relatives au financement des partis. La question des conflits d'intérêt a été difficile à aborder ces derniers mois à cause d'une perception de malhonnêteté. Là encore, il s'agit de régimes autonomes que seule l'assemblée législative peut corriger.

Pour ce qui est de l'accès à l'information, un comité rebelle de la Chambre des communes a tenté d'en étoffer la législation. Là encore, les sénateurs comme les députés doivent influencer sur ces genres de mesures.

La réforme des partis politiques est pour moi la question la plus embarrassante. Ironiquement, la Charte ne s'applique pas aux partis politiques, parce qu'ils ne font pas partie de l'État. De quoi font-ils alors partie? Dans un certain sens, ils imposent leurs vues à l'assemblée législative et pourtant ils sont complètement exemptés de tout genre d'examen judiciaire. Là encore, il suffit d'examiner les pratiques des partis politiques dans l'optique de l'égalité prévue à l'article 15 pour s'apercevoir que quelques problèmes assez graves se posent.

Seuls vous, honorables sénateurs, ainsi que vos homologues à la Chambre des communes, pouvez agir à ce sujet. Pour ce qui est de l'attachement du public à la Charte, vous pouvez parfaitement endosser cette responsabilité et mettre à profit cette bonne volonté pour examiner certains des points qui minent la confiance du public.

**M. Foucher:** Madame la présidente, le fait que tout le monde veuille répondre à votre question témoigne de sa pertinence.

Ce n'est pas seulement une question de dénigrement systématique des tribunaux, mais parfois une question de dénigrement des droits de la personne. Défendre les droits de la personne n'est pas toujours populaire.

[Translation]

Defending minority rights may not always be a popular position, but it is a necessary pursuit.

[English]

**The Chairman:** Surely there is a role to play if it is judge bashing we are talking about. It has been stated by Senator Beaudoin and others that the Charter has played a useful role in the whole culture of human rights. It seems to me that there is a role for parliamentarians and a role in particular for the executive — and I look to the Minister of Justice specifically — to ensure that when the public reacts negatively to a decision there be parliamentarians who have the courage to intervene, along with the Minister of Justice, to indicate what the role of the judge was and why it was appropriate.

In that regard, I refer to my own modest time on the bench in a very modest provincial court situation. If I gave an unpopular decision, it was often the minister of justice who would say this: “Whether we agree or disagree with the judge is not the issue; the judge had the right to make the decision. If it was done inappropriately, there is an appeal mechanism.” The fact that the minister of justice would make such a statement to the press went a long way to educate the public as to what kind of criticism is appropriate and what kind should not be tolerated.

If there is any judge bashing, I look to we parliamentarians to speak out about the role and the necessity to protect the independence of the judiciary and to explain that process.

I often wonder about parliamentarians going after judgments or judges. However, I do not see too many parliamentarians standing up to defend the role and responsibility of judges. Nor do I see parliamentarians taking the responsibility to ensure that that continues.

**Mr. Lamer:** When it is done with parliamentary immunity, one would expect the member to step outside and expose him or herself to the consequences of being wrong, or of wrongful behaviour. I think it sets a very bad example to use one’s immunity, and that includes judges, to criticize unfairly a decision, sometimes sincerely and other times for political purposes.

There used to be a covenant between judges and members of Parliament that we did not criticize Parliament and vice versa. I think that has gone out the window to a certain extent, or am I wrong?

**The Chairman:** I think you put it quite rightly when you said it has gone out the window to a certain extent. I think I must defend parliamentarians and say that there are still some —

**Senator Fraser:** Most, the vast majority.

[Français]

Défendre les droits des minorités n’est pas toujours populaire, mais cela doit être fait.

[Traduction]

**La présidente:** Il y a sûrement un rôle à jouer si nous parlons effectivement de dénigrement systématique des juges. Le sénateur Beaudoin et d’autres ont déclaré que la Charte a joué un rôle utile dans la philosophie des droits de la personne. Il me semble qu’il s’agit d’un rôle pour les parlementaires et pour l’exécutif notamment — et je vise le ministre de la Justice en particulier — qui doivent, lorsque le public réagit négativement à une décision, avoir le courage d’intervenir, avec le ministre de la Justice, pour préciser le rôle du juge et dire pourquoi sa décision est opportune.

À cet égard, je vous renvoie à mes humbles antécédents au sein de la magistrature, lorsque je siégeais dans une cour provinciale très modeste. Si je rendais une décision impopulaire, c’était souvent le ministre de la Justice qui intervenait en ces termes: «Que nous soyons d’accord ou non avec le juge n’est pas la question; le juge a le droit de rendre une décision. Si la décision a été prise de façon inopportune, le recours aux procédures d’appel est toujours possible». Le fait que le ministre de la Justice fasse une telle déclaration aux médias permettait d’éduquer le public quant aux genres de critiques qu’il pouvait faire et que l’on pouvait tolérer.

En cas de dénigrement systématique des juges, je m’attends à ce que les parlementaires précisent leur rôle et voient la nécessité de protéger l’indépendance de l’organe judiciaire, tout en expliquant le processus.

Je suis toujours étonnée d’entendre des parlementaires critiquer des jugements ou des juges. Toutefois, je n’en vois pas beaucoup qui défendent le rôle et la responsabilité des juges et qui s’attachent à faire en sorte que ce rôle et cette responsabilité soient maintenues.

**M. Lamer:** Lorsque l’immunité parlementaire est invoquée, on pourrait s’attendre à ce que la personne en question reconnaisse ses torts ou son comportement erroné et en subisse les conséquences. À mon avis, invoquer son immunité — et cela englobe les juges — pour critiquer une décision injustement, parfois sincèrement et d’autres fois à des fins politiques uniquement, donne un très mauvais exemple.

Il existe déjà une entente tacite entre les juges et les députés selon laquelle nous ne critiquons pas le Parlement et vice versa. Je crois que c’est tombé à l’eau dans une certaine mesure, n’est-ce pas?

**La présidente:** Vous avez tout à fait raison de dire que c’est tombé à l’eau dans une certaine mesure. Je me vois dans l’obligation, je crois, de défendre les parlementaires pour dire qu’il y en a toujours...

**Le sénateur Fraser:** La plupart, dans leur grande majorité.

**The Chairman:** The vast majority has been silent. I have been encouraging them to speak out positively for democracy, which means respecting everyone's role and their piece in it.

**Senator Beaudoin:** On the point of immunity, I do not think it is absolute. It is true that as parliamentarians we are protected while we are in the chamber. However, that is not absolute. We have a certain code as to what is parliamentary and what is not. There is a long tradition that says that, while we may agree or disagree with a decision of the court, we do not criticize a judgment. We respect judgments because the legislative branch is immune in its area and the judicial system, of course, is independent and has to be respected. I have always been of that view. We have no absolute immunity. We have to be very careful because we have many cases where parliamentarians or ministers were suspended because they did not agree with that code, written or unwritten, which says that we do not criticize judges. We may agree or disagree with them.

**Senator Jaffer:** My first comment is with regard to judge bashing. I come from Uganda, where our chief justice disappeared at the hands of Idi Amin, because he stood up to a dictator.

Judge bashing is an important issue. I think perhaps the worst case of judge bashing I have seen is with regard to Justice Duncan Shaw in the *Sharpe* case. Parliament had not clarified the bill and left some areas for judges to determine. Justice Shaw faced horrible and unacceptable abuse because Parliament had not done its job and the judge then tried to do it.

During the terrorist hearings, the one thing I kept saying to myself as a member of a minority group was that, for example, the internment of the Japanese cannot happen now because of the Charter. Professor Jackman, you are right. We did not look at racial profiling, and that is something that communities like mine will have to face in the future.

I come from British Columbia. An issue that is dividing our community there that I would like reflections from all of you on is that of referendum. In my opinion, Parliament is abducting its responsibility when it goes to the community and asks the majority to define the rights of minorities. When people do that, they make themselves Charter-free; they go around the Charter. In the meantime, there is terrible discord in my province. I would like to hear your views on that.

**Ms Jackman:** That is an interesting question. Often, using a referendum to determine public policy is held out as direct democracy — the purest, most traditional form of democracy. However, once again, at the risk of repeating myself, the guarantee of equality without discrimination related, for example, to race is one that applies to the legislature as well. It is not just the courts that have the role of protecting disadvantaged minorities. The legislature has that obligation.

**La présidente:** La grande majorité est restée silencieuse. Je les ai encouragés à parler en faveur de la démocratie, c'est-à-dire à respecter le rôle de chacun.

**Le sénateur Beaudoin:** En ce qui concerne l'immunité, je ne crois pas qu'on puisse dire qu'elle est absolue. Il est vrai qu'en tant que parlementaires, nous sommes protégés lorsque nous sommes au Parlement. Toutefois, ce n'est pas absolu. Nous avons un certain code qui définit ce qui est parlementaire et ce qui ne l'est pas. Nous avons une tradition de longue date selon laquelle nous pouvons être d'accord ou non avec une décision du tribunal, mais nous ne critiquons pas les jugements, quels qu'ils soient. Nous respectons les jugements, parce que l'organe législatif bénéficie de l'immunité dans son domaine et que le système judiciaire, bien entendu, est indépendant et doit être respecté. J'ai toujours été de cet avis. Notre immunité n'est pas absolue. Il faut être très prudent, parce qu'il existe de nombreux cas de suspension de parlementaires ou de ministres qui se sont déclaré en désaccord avec ce code, écrit ou tacite, qui stipule que nous ne sommes pas là pour critiquer les juges. Nous pouvons être d'accord ou non avec eux.

**Le sénateur Jaffer:** J'aimerais intervenir au sujet tout d'abord du dénigrement des juges. Je viens de l'Ouganda où notre juge en chef a disparu sous le régime d'Idi Amin, car il avait osé s'opposer à un dictateur.

Le dénigrement des juges est une question importante et je crois que le cas du juge Duncan Shaw dans l'affaire *Sharpe* est sans doute le pire que je connaisse. Le Parlement n'avait pas précisé le projet de loi, laissant aux juges le soin de trancher dans certaines circonstances. Le juge Shaw a fait l'objet de critiques horribles et inacceptables parce qu'il avait essayé de faire le travail du parlement que ce dernier n'avait pas fait.

Pendant les audiences sur le terrorisme, je ne cessais de me dire, en tant que membre d'un groupe minoritaire, que, par exemple, l'internement des Japonais ne pourrait plus arriver aujourd'hui à cause de la Charte. Madame Jackman, vous avez raison. Nous ne nous sommes pas occupé des profils raciaux et c'est un problème que des collectivités comme la mienne devront affronter à l'avenir.

Je viens de la Colombie-Britannique où la question des référendums divise nos collectivités. J'aimerais connaître vos points de vue à ce sujet. À mon avis, le Parlement se démet de ses responsabilités lorsqu'il demande à la majorité de définir les droits des minorités. Une telle attitude permet de se soustraire à la Charte et de l'éviter. En attendant, la discorde règne dans ma province. J'aimerais connaître vos points de vue à ce sujet.

**Mme Jackman:** C'est une question intéressante. Souvent, le recours au référendum dans le but de définir la politique gouvernementale est considéré comme l'exercice direct de la démocratie — de la forme la plus pure, la plus traditionnelle de la démocratie. Toutefois, là encore, au risque de me répéter, l'égalité sans discrimination raciale, par exemple, doit également être garantie par l'assemblée législative. Ce ne sont pas uniquement les tribunaux qui doivent protéger les minorités défavorisées, l'assemblée législative a également cette obligation.

The rights of First Nations are entrenched under section 35 of the 1982 Constitution Act. It is the Parliament and legislatures of the provinces and territories that have undertaken the obligation to respect and promote these rights.

As you say, the notion of using a referendum to allow the majority to pronounce on the rights of a minority is perverse. That is what section 15 is meant to protect minorities against. Regrettably, it will throw the issue back into the courts, where it is the legislature that should have undertaken its constitutional obligations at the outset.

**Mr. MacKay:** I agree with Professor Jackman. It goes back to my point about definitions of democracy. The *Reference re Secession of Quebec* has a useful list of four interactive principles of the Canadian Constitution, which applies not just to the courts but to all branches of government. Those principles include the protection of minorities, rule of law, federalism and democracy. I think that, while it may in one sense as indicated be democracy, it is not really appropriate democracy, in my view, to find in the broader nuanced way that the Supreme Court of Canada has talked to us about in the *Quebec Secession Reference*.

There are many political scientists, as well as lawyers, who talk about this definition, that democracy does not just mean majority rule and perhaps never totally has meant that, but that is has to do with mutual respect. When I was working on this paper, that was one of definitions that I found useful. It was a point that came through in a number of court decisions, that democracy has to do with respecting dissidents as well as majorities. It seems to me that, according to that definition, this might not be good democracy, especially depending on the degree of education involved. These are highly contested issues, ones on which people often have different views without full education. I think that is the other point. To actually engage in direct democracy by referenda requires as well proper education. How can you really have a useful exercise of democracy unless you have informed decision making and informed opinion on which to make a decision?

I cannot comment on that, but I know from dealing with Aboriginal issues generally that there are often great misunderstandings on all sides of that divide as to what the proper situation is. Sometimes it is too simplistic to go to direct democracy or referenda as the answer to complex problems.

**Senator Jaffer:** Besides education, there is, I am sad to say, an issue of prejudice, which is exactly what the Charter, in my opinion, was trying to deal with. This is going around it in a way.

**Mr. Foucher:** I come back to my earlier point. You do not make referenda on human rights. We must focus on what we are talking about here, and we are talking about rights. These are not

Les droits des Premières nations sont inscrits à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Parlement et les assemblées législatives des provinces et des territoires se sont engagés à respecter et à promouvoir ces droits.

Comme vous le dites, le recours au référendum pour permettre à la majorité de se prononcer sur les droits d'une minorité est une notion perverse. L'article 15 est censé protéger les minorités d'un tel processus. Malheureusement, ce sont les tribunaux qui se retrouvent finalement saisis de cette question, alors que c'est l'assemblée législative qui devrait assumer ses obligations constitutionnelles dès le départ.

**M. MacKay:** Je suis d'accord avec Mme Jackman. Cela nous ramène à ce que je disais au sujet des définitions de démocratie. Le *Renvoi sur la sécession du Québec* renferme une liste utile de quatre principes interactifs de la Constitution canadienne, qui s'applique non seulement aux tribunaux, mais aussi à tous les organes du gouvernement. Parmi ces principes, citons la protection des minorités, la primauté du droit, le fédéralisme et la démocratie. À mon avis, même si dans un sens cela peut passer pour de la démocratie, il ne s'agit pas vraiment de démocratie appropriée, si l'on s'en tient aux nuances faites par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*.

Beaucoup de politicologues et d'avocats débattent de cette définition, à savoir que démocratie ne désigne pas simplement le principe de la majorité et que peut-être cela n'a jamais été complètement le cas, mais qu'il s'agit également d'une question de respect mutuel. C'est l'une des définitions qui m'a paru utile alors que je travaillais sur ce document. C'est un point qui est ressorti de plusieurs décisions judiciaires, à savoir que la démocratie consiste à respecter la dissidence ainsi que la majorité. Il me semble que, d'après cette définition, cela pourrait ne pas être de la bonne démocratie, surtout si l'on s'en tient au niveau d'éducation du public. Il s'agit de questions très controversées au sujet desquelles les gens ont souvent des points de vue différents étant donné qu'ils ne sont pas éduqués comme il le faudrait. C'est à mon avis l'autre point à considérer. Faire de la démocratie directe par l'entremise de référendums exige également une bonne éducation. Comment l'exercice de la démocratie est-il possible si l'on ne peut pas se faire une opinion et ainsi, prendre une décision éclairée?

Je ne peux pas parler sur ce point, mais d'après mon expérience des questions autochtones en général, je sais que souvent de grands malentendus quant à la réalité de la situation opposent toutes les parties. Parfois, il est trop simpliste d'avoir recours à la démocratie directe ou au référendum pour essayer de trouver une solution aux problèmes complexes.

**Le sénateur Jaffer:** Outre l'éducation, il y a malheureusement la question des préjugés que la Charte, à mon avis, essayait précisément de régler. Cela permet de s'y soustraire d'une certaine façon.

**M. Foucher:** J'aimerais revenir sur ce que je disais plus tôt. On ne tient pas de référendum sur les droits de la personne. Concentrons-nous sur ce dont il est question ici, soit les droits

subject to votes. They are rights. They are properly interpreted by the courts, and they are put in place by legislative pieces.

**Ms Wilson:** I am inclined to agree. It is an abdication of the legislators when they do this.

When worries me is that one would think that Canada had never signed any international covenants that had implications for this situation. It is not even part of the discussion. The connection between the Charter and the referendum is completely lost. I do not know who will pick that up.

**Senator Prud'homme:** I happen to share totally the opinion of Dr. Wilson on the role of the Senate. I have been here nine years. I really should have stayed in the House of Commons. I feel that we in the Senate are given, like judges, total, absolute security. I am of the opinion that we do not use it. We bow too often to the wishes of the other side and to the whips. That is not why the Senate was invented. Perhaps it will change.

It surprises me that the Banking Committee used to have 12 men, out of 12, but that the Social Affairs Committee has nine or ten women. The committee here, after Dr. Wilson left, had nine members, seven of which were women. I do not know if it is time to send a signal to the men. All the men here today — Senator Joyal and others — are volunteers. Thank God we are allowed full participation. We need to realize that we can do more.

On the question of human rights — as you know, I like to believe that until we have peace of the Middle East I am considered a champion of the Palestinian cause. I am extremely disappointed that people seem to have so much to say on everything — sex, religion, sports — but when it is time to speak of a tragedy that may involve us all soon no one has anything to say. To me, that is a basic human rights issue.

I think I just said what I had intended to say. If Mr. Lamer ever invites me to participate in public with him, and I would hope I could, as we used to do 40 years ago.

I am of the strong opinion that our way of choosing our judges should remain as is. I would hate to see all judges that are appointed to the Supreme Court having to come in front of the Senate to explain their views. We want to appoint those who have the best judgment and not submit judges to scrutiny by members, as is the practice in the United States.

**The Chairman:** That was a statement. I will now turn to Senator Cochrane.

**Senator Cochrane:** My concern has been to the disadvantaged. A recent study showed that 70 per cent of Canadians believe that the Charter protects the rights of all Canadians. I was hoping that you would be able to comment further on discrimination on grounds of the social conditions. Perhaps you can comment on the rights of socially and economically disadvantaged Canadians? We have quite a large number of them. We do not know about some of them because they fail to speak up and they fail to be

qui eux, ne font jamais l'objet de vote. Il s'agit de droits qui sont correctement interprétés par les tribunaux et qui sont mis en place par des lois.

**Mme Wilson:** Je suis plutôt d'accord. C'est une démission de la part des législateurs que d'agir ainsi.

Ce qui m'inquiète, c'est que l'on puisse croire que le Canada n'a jamais signé d'ententes internationales entraînant des conséquences en pareil cas. Cela ne fait même pas partie de la discussion. Le rapport entre la Charte et le référendum est complètement perdu. Je ne sais pas qui va s'en occuper.

**Le sénateur Prud'homme:** Je suis entièrement d'accord avec Mme Wilson au sujet du rôle du Sénat. Je suis sénateur depuis neuf ans et j'aurais dû en fait rester à la Chambre des communes. À mon avis, les sénateurs bénéficient, tout comme les juges, d'une sécurité totale et absolue. Je pense que nous n'en profitons pas. Nous cédon trop souvent aux souhaits de l'autre côté et des whips. Ce n'est pas pour cela que le Sénat a été inventé et peut-être la situation va-t-elle changer.

Je suis surpris de voir que le Comité des banques compte 12 hommes au total, mais que le Comité des affaires sociales compte neuf ou dix femmes. Ce comité, après le départ de Mme Wilson, comptait neuf membres, dont sept femmes. Je ne sais pas si le moment est venu d'envoyer un message aux hommes. Tous les hommes ici présents — le sénateur Joyal et d'autres — sont des bénévoles. Dieu merci, nous pouvons pleinement participer, mais nous devons comprendre que nous pouvons en faire plus.

Pour ce qui est des droits de la personne — comme vous le savez, j'aimerais, tant que nous n'aurons pas la paix au Moyen-Orient, être considéré comme champion de la cause palestinienne. Je suis extrêmement déçu de voir que les gens ont toujours leur mot à dire sur tout — le sexe, la religion, les sports — mais que lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une tragédie qui risque de nous toucher tous, plus personne ne prend la parole. À mon sens, c'est une question fondamentale des droits de la personne.

Je pense avoir dit tout ce que j'avais à dire. Si M. Lamer m'invite à participer en public avec lui, j'espère pouvoir le faire, comme nous le faisons il y a quelque 40 ans.

Je suis persuadé que notre façon de choisir les juges devrait rester telle quelle. Je n'aimerais pas du tout que les juges nommés à la Cour suprême comparaissent devant le Sénat pour expliquer leurs vues. Nous voulons nommer ceux qui sont les mieux qualifiés et ne pas les soumettre à l'examen minutieux des sénateurs, comme c'est l'usage aux États-Unis.

**La présidente:** C'était une déclaration. Je passe maintenant au sénateur Cochrane.

**Le sénateur Cochrane:** Je m'intéresse aux défavorisés. D'après une étude récente, 70 p. 100 des Canadiens croient que la Charte protège les droits de tous les Canadiens. J'espérais que vous alliez parler davantage de la discrimination pour motifs de condition sociale. Peut-être pouvez-vous parler des droits des Canadiens défavorisés socialement et économiquement? Ils sont assez nombreux. Nous ne sommes pas au courant de l'existence de certains d'entre eux, car ils ne s'expriment pas, par manque de

recognized and lack confidence in speaking out. What measures are in place to protect these types of rights for these types of people?

**Mr. Lamer:** I will return to what Professor Jackman said. She said that the Charter is primarily aimed at the legislators and at the executive. This question arose when we were dealing with abortion, section 257 of the Criminal Code. I was on the drafting team and I was on the team that struck it down. When you have a vacuum of legislation, the court cannot fill the gap. The court can only pass judgment on a law that is there. If the law is not there, we cannot read into the bulk of Canadian laws a law that will deal with poverty. We sometimes can read in a word here or there to try to fix a law and make it constitutional rather than strike it down, but we cannot usurp the role of the legislators.

I am back to Professor Jackman's statement, namely, that it is Parliament that must start it, not the courts. If the legislation that is enacted to address the problem of which you are concerned is not addressing it in a fair way, for example, it is not respecting equality rights, then the courts can come in, perhaps, and read in a group. However, this must be done carefully, because it cannot play around with budgets too much. There are other considerations that must be taken into account. We do not necessarily have the expertise that is needed to make those kinds of decisions. However, subject to that, we cannot fill the gap.

After the *Morgentaler* case, when this gentlemen came to us and said, "You say that abortion is unlawful," we replied: "If we had a law, perhaps we could come to that conclusion. We cannot start saying that it is a crime to abort."

Prior to 1892, common law judges could create crimes. They created a lot of the crimes. Since 1892, however, we cannot, and that is a good thing.

**Mr. MacKay:** Courts cannot initiate; they respond to things brought before them. Turning to your point about the disadvantaged — that is, people who most face discrimination and have human rights problems — and what we can do to improve access, there are large questions on that issue. The Charter, for all its benefits, is largely inaccessible to poor people, given the cost of going to the Supreme Court or even going to the first level. That is an important point that leads to a few conclusions.

First, there is the importance of human rights commissions, which are more accessible. I applaud your committee's report, where, in a number of cases, you recommended an increased mandate and resources. In my experience, they often increase mandate but rarely resources. On matters such as dealing with the implementation of the anti-terrorism bill, to look at issues such as

confiance, et ils ne sont donc pas reconnus en tant que tels. Quelles mesures sont prévues pour protéger les droits de ces personnes?

**M. Lamer:** Je vais revenir à ce que disait Mme Jackman. Selon elle, la Charte s'adresse essentiellement aux législateurs et à l'organe exécutif. Cette question s'est posée lorsque nous avons traité de l'avortement, l'article 257 du Code criminel. Je faisais partie de l'équipe de rédaction qui l'a invalidé. Lorsque vous avez un vide juridique, la cour ne peut pas le combler. La cour ne peut rendre un jugement que sur une loi qui existe. Lorsque la loi n'existe pas, on ne peut pas considérer comme faisant implicitement partie des lois du Canada une loi qui traite de la pauvreté. Nous pouvons parfois considérer ici ou là un mot comme faisant implicitement partie des lois pour essayer d'adapter une loi et la rendre constitutionnelle plutôt que de l'annuler, mais nous ne pouvons pas usurper le rôle des législateurs.

J'en reviens à la déclaration de Mme Jackman, à savoir que c'est le Parlement qui doit entamer le processus, non les tribunaux. Si la législation qui est promulguée pour régler le problème qui vous inquiète ne le règle pas d'une façon équitable, en raison, par exemple, d'un non-respect des droits à l'égalité, les tribunaux peuvent alors intervenir pour peut-être considérer un groupe comme étant implicitement visé. Toutefois, cela doit se faire avec prudence, car on ne peut pas trop jouer avec les budgets. D'autres considérations doivent être prises en compte. Nous n'avons pas nécessairement l'expertise requise pour prendre ces genres de décision. Toutefois, sauf disposition contraire, nous ne pouvons pas combler ce vide.

Après l'affaire *Morgentaler*, on nous a dit: «Vous dites que l'avortement est illégal», nous avons répondu: «Si nous avions une loi, peut-être pourrions-nous arriver à cette conclusion. Nous ne pouvons pas commencer par dire que l'avortement est un crime».

Avant 1892, les juges de droits communs pouvaient créer des crimes et ils ne se sont pas gênés pour le faire. Depuis 1892 toutefois, ce n'est plus possible, ce qui est une bonne chose.

**M. MacKay:** Les tribunaux ne peuvent pas entamer de processus; ils réagissent aux affaires dont ils sont saisis. Pour en revenir à ce que vous disiez des personnes défavorisées — c'est-à-dire de celles qui font l'objet de discrimination et ont des problèmes liés aux droits de la personne — et à ce qu'il est possible de faire pour améliorer l'accès, de grandes questions se posent. Malgré tous ces avantages, la Charte est considérablement inaccessible aux pauvres, compte tenu des coûts que représentent les procédures à la Cour suprême ou même au premier palier. C'est un point important qui mène à quelques conclusions.

Premièrement, il faut souligner l'importance des commissions des droits de la personne, qui sont plus accessibles. Je félicite votre comité pour son rapport où, dans plusieurs cas, il est recommandé d'élargir le mandat et d'augmenter les ressources. D'après mon expérience, on élargit souvent le mandat mais on augmente rarement les ressources. Pour certaines questions comme la mise

racial profiling would be a useful to the Canadian Human Rights Commission.

Second, for a host of reasons, the courts and the Charter have not been able to deal with social conditions in a broad way. If we add social conditions and the resources needed to respond to that, then you have access to that mechanism from people who are most disadvantaged.

Third — and this will partly address your third point about the gap between Canada's international obligations and our domestic implementation — one of the areas of human rights where we have the largest gaps is in matters of social and economic rights. It is not particularly realistic to expect the courts to do the major part of that. It goes back to legislation by adding things like social condition to the Charter and to the Canadian Human Rights Act and then giving the resources to respond to that.

**Senator Cochrane:** Can the courts do anything in enforcing these social and economic rights?

**Mr. Lamer:** Let me stick my neck out. There are a certain number of judges who will be retiring and there will be new appointments. I am talking about the replacements.

Section 7 of the Charter, which deals with the security of the person, has been addressed briefly by me, but very little by others. Depending on what meaning is given to "security of the person," the Charter might reach out to some degree toward recognizing the problem you are raising and finding jurisdiction to make findings in the field of economics of poverty. Presently, however, security of the person has not been interpreted that much.

You mentioned the case. I opened the door a bit. It took all of my weight to open it slightly, to say, "There is an economic problem here." I referred to the judge having the right, in the name of the security of the person of the mother and the security of the person of the child, to order the government, in some form or fashion — and, you mentioned legal aid; it is not necessarily legal aid — to pay for a lawyer for that person. That is tied into the right to counsel, but it does touch the right to counsel for poverty. In other words, it touches upon legal assistance. I do not want to use the term "legal aid," because it means various systems that are in place right now. That is where the Charter might reach out and give some help to the people you are thinking about.

**Ms Wilson:** So much of this must be seen in the political context. I never saw Canada jump so fast, with Bill C-36, to honour all the UN security resolutions of the last decade, which no one had heard of until then. We have had the economic, social and cultural convention for many years, and yet it is not known. It has not been implemented; and I do not believe that it has affected domestic law. Hence, it has not been invoked, and that is a political decision made on the basis of where the votes are.

en oeuvre du projet de loi sur l'antiterrorisme, il serait utile que la Commission canadienne des droits de la personne examine certaines questions comme celle des profils raciaux.

Deuxièmement, pour une foule de raisons, les tribunaux et la Charte n'ont pas pu régler les problèmes de condition sociale en général. Si nous ajoutons à la Charte la condition sociale et que nous débloquons les ressources requises pour répondre aux besoins dans ce secteur, les plus désavantagés pourront alors avoir accès à ce mécanisme.

Troisièmement, et cela répondra en partie à votre troisième question sur l'écart entre les obligations internationales du Canada et la mise en oeuvre de ces obligations au niveau national, un des secteurs où l'on retrouve les plus grandes lacunes en matière de droits de la personne est le secteur des droits sociaux et économiques. Il n'est pas particulièrement réaliste de s'attendre à ce que les tribunaux effectuent la plus grande partie du travail dans ce domaine. Des mesures législatives doivent être adoptées pour que des éléments tels que la condition sociale soient ajoutés à la Charte et à la Loi canadienne sur les droits de la personne et pour que les ressources requises soient disponibles.

**Le sénateur Cochrane:** Les tribunaux peuvent-ils contribuer à faire respecter ces droits sociaux et économiques?

**M. Lamer:** Je prends des risques en vous disant cela, mais un certain nombre de juges prendront leur retraite et de nouveaux juges seront nommés pour les remplacer.

J'ai déjà brièvement traité de l'article 7 de la Charte, qui porte sur la sécurité de la personne, mais les autres l'ont très peu fait. Selon la signification donnée à l'expression «sécurité de la personne», la Charte pourrait jusqu'à un certain point reconnaître le problème que vous avez soulevé et prévoir la compétence de prendre des décisions dans le domaine de l'économie de la pauvreté. Toutefois, jusqu'ici, la sécurité de la personne a fait l'objet de très peu d'interprétations.

Vous avez mentionné cette affaire. J'ai entrouvert la porte. Il a fallu tout mon poids pour l'entrouvrir et pour dire qu'il existe un problème économique. Je parlais du droit conféré au juge, au nom de la sécurité de la mère et de l'enfant, d'ordonner au gouvernement, d'une manière quelconque, de payer les honoraires d'un avocat pour cette personne, sans qu'il s'agisse nécessairement de l'assistance juridique. Cette exigence est reliée au droit à un avocat, mais elle est aussi reliée au droit à un avocat pour les groupes défavorisés et, par le fait même, à l'assistance juridique. Je ne veux pas utiliser l'expression «aide juridique», parce qu'elle désigne divers programmes existants. C'est là que la Charte peut venir en aide à ceux gens dont vous avez parlé.

**Mme Wilson:** Le contexte politique doit aussi être pris en compte. Je n'ai jamais vu le Canada réagir aussi vite que dans le cas du projet de loi C-36 afin de respecter toutes les résolutions prises durant la dernière décennie par les Nations Unies en matière de sécurité, des résolutions dont personne n'avait entendu parler auparavant. Nous avons une convention économique, sociale et culturelle depuis de nombreuses années, mais nous n'entendons jamais parler. Elle n'a pas été mise en oeuvre, et je ne

**Ms Jackman:** You raise an important issue that is almost to the point of being a rule of law issue. We have a Constitution that seems to leave out many people. Chief Justice McLaughlin used the expression “constitutional castaways.” When you consider low-income people, it makes you wonder if perhaps that is what they are — constitutional castaways. It is rare that no action is taken, that no law is in place and that the state does nothing. It is rare in our society to have no state intervention.

Usually, inadequate or discriminatory intervention occurs. The problem with these cases before the courts is that the Attorney General, who is accountable to you as members of the executive, is essentially instructing his employees — the legal counsel who act in these cases — to violate rule of law principles and to argue that the Charter does not apply in the area of social and economic policy. This is a frequent argument of the Attorney General of Canada.

At the international level, the same thing is happening this week in Geneva. The Canadian government, under the Minister of Foreign Affairs, who is accountable to you as a member of the executive, is basically saying in the debates around the introduction of an optional protocol under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights that these rights should not be justiciable — rights that would allow Canadians to go, if they are not satisfied domestically, to the international level to complain about rights violations. The government is saying that these are just hortatory aspirations and that they are not rights. This is completely out of step with the way in which social and economic rights are being viewed, even in South Africa, which we would consider a poor country.

The Supreme Court of South Africa has recognized a right to housing. Can you imagine? That is happening in a country where there is such a lack of resources, and yet here in Canada the Attorneys General are telling the judges that these are not rights, they are aspirations, and this is policy.

**The Chairman:** For 20 years we have said that the Charter of Rights and Freedoms has been viewed more from the court perspective than from the parliamentary perspective. Led by the Hon. Antonio Lamer, you said that the Charter has created a cultural awareness of human rights.

Is it too optimistic to believe, 20 years later and having examined the situation with the courts, that the focus will turn on parliamentarians and on the executive to deliver more of the needs in respect of human rights? Will we always be looking at a more narrow, legalistic court-driven process for human rights? This committee has been struggling to try to expand human rights to include education. If, in fact, there is a culture of human rights, surely communities, parliamentarians and everyone will work

crois pas qu'elle ait eu des incidences sur le droit national. Par conséquent, on ne s'en est pas prévalu. C'est une décision politique qui a été prise en tenant compte des intentions de vote.

**Mme Jackman:** Vous soulevez là une question importante qui met presque en jeu la règle de droit. Notre Constitution semble exclure de nombreux groupes. La juge en chef McLaughlin a utilisé l'expression «parias constitutionnels». Lorsqu'on pense aux groupes à faible revenu, on se demande si ce n'est pas ce qu'ils sont — des parias constitutionnels. Il est rare que rien ne soit fait, qu'une loi ne soit pas adoptée et que l'État ne réagisse pas. Il est rare dans notre société que l'État n'intervienne pas.

Habituellement, on intervient de manière inadéquate ou discriminatoire. Lorsque ces causes se retrouvent devant les tribunaux, le procureur général qui relève de vous en tant que membres de l'exécutif, donne essentiellement la consigne à ses employés — c'est-à-dire aux avocats nommés dans ces causes — d'enfreindre les principes de la règle de droit et de démontrer que la Charte ne s'applique pas dans le domaine des politiques sociales et économiques. Cet argument est fréquemment utilisé par le procureur général du Canada.

Au niveau international, on constate le même phénomène cette semaine, à Genève. Le gouvernement canadien, par l'entremise du ministre des Affaires étrangères, qui relève aussi de vous en tant que membre de l'exécutif, affirme fondamentalement dans les débats sur la mise en application d'un protocole optionnel en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que ces droits ne devraient pas être justiciables. Ces droits permettraient aux Canadiens insatisfaits de la décision prise au niveau national de porter plainte à un organe international lorsqu'ils considèrent qu'il y a eu atteinte à leurs droits. Le gouvernement affirme qu'il ne s'agit que de mesures recommandées et non de droits, ce qui va complètement à l'encontre de la manière dont les droits sociaux et économiques sont perçus dans d'autres pays, même en Afrique du Sud que nous considérons comme un pays pauvre.

La Cour suprême de l'Afrique du Sud a reconnu le droit au logement. Imaginez! Cela se passe dans un pays où il y a un manque flagrant de ressources, alors qu'au Canada, les procureurs généraux disent aux juges que ce ne sont pas des droits, que ce sont des recommandations. C'est là notre politique.

**La présidente:** Pendant 20 ans, nous avons dit que la Charte des droits et libertés était envisagée comme relevant davantage des tribunaux que du Parlement. Guidés par l'honorable Antonio Lamer, vous avez dit que la Charte a sensibilisé les cultures aux droits de la personne.

Serait-il trop optimiste de croire, 20 ans plus tard et après avoir examiné l'interprétation de la Charte faite par les tribunaux, que l'accent sera mis sur les parlementaires et sur l'exécutif pour qu'ils répondent à un plus grand nombre de besoins en matière de droits de la personne? Le processus relatif aux droits de la personne sera-t-il toujours plus étroit, plus axé sur les tribunaux et plus légaliste? Le comité lutte depuis longtemps pour que soit incluse l'éducation dans les droits de la personne. S'il existe vraiment une philosophie

towards achieving that kind of fair society, which we want. Therefore, education is extremely important.

The other is, of course, good public policy. It should be in place with all parliamentarians reflecting on these issues before we have to turn to the courts. It has troubled me that we have so often heard the phrase: "If we are not right, you can take us to court." We have been encouraging people to reflect on their personal responsibilities towards the issue of human rights. It does not matter whether you are an ordinary citizen or a parliamentarian or a judge — we all have a role and a responsibility towards human rights.

That is where I personally hope that the first 20 years of the Charter are indeed behind us so that we can now have a broader reflection and responsibility towards delivering human rights in Canada.

**Ms Wilson:** Who decides what the role should be of international covenants in Canadian law? How is that decided?

**The Chairman:** Ms Wilson, as you know, that is one of the six questions that we framed for the reference of this committee. I know that you will be here to remind us that we have to obtain the answer to that question during our study.

We will have to struggle with who decides and how. Our role, as a parliamentary committee, will be to give Parliament and the executive suggestions and recommendations about how they might tackle that issue. However, we do not have the answer today. In fact, I was struggling with that unknown in my comment.

**Ms Wilson:** The Supreme Court has no role in that.

**The Chairman:** I believe that everyone has a role. That is what I am trying to say. We have defined some of the roles for the judiciary, but we have not defined as many roles for Parliament to date. This committee is playing a role in that process. I am hopeful that the 20 years just past are instructive to all of us to remind us of our responsibilities towards delivering human rights, whether it is civil society or a parliamentary or executive role. We need to move to a maturing of human rights reflection in the next 20 years.

**Mr. MacKay:** I will make a fairly modest suggestion. In the area of education, it is my view that the work of the Supreme Court of Canada, and the courts in general, has been impressive in dealing with the difficult conceptual area of equality. That is regarded to be the case throughout most of the international community. Canadian cases are examined in defining the concept of equality and they are recognized in the law cases, perhaps the most complicated part of the Charter.

en matière de droits de la personne, les collectivités, les parlementaires et tous les intéressés travailleront certainement ensemble pour mettre en place le genre de société équitable que nous désirons avoir. Donc, l'éducation est un élément extrêmement important.

Un autre élément important demeure, bien entendu, une politique publique adéquate. Il faudrait en mettre une en oeuvre et que tous les parlementaires débattent de ces questions avant d'avoir recours aux tribunaux. Je m'inquiète du fait qu'on entend si souvent la phrase: «Si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez nous poursuivre en justice.» Nous encourageons les gens à réfléchir à leurs responsabilités personnelles en matière de droits de la personne. Peu importe que l'on soit un simple citoyen, un parlementaire ou un juge, nous avons tous un rôle et une responsabilité à assumer en matière de droits de la personne.

C'est pourquoi j'espère que les 20 premières années de la Charte sont derrière nous et que nous pouvons maintenant élargir la base de notre réflexion et de nos responsabilités à l'égard des droits de la personne au Canada.

**Mme Wilson:** Qui décide du rôle qu'auront les conventions internationales en matière de droit canadien? Comment cette décision est-elle prise?

**La présidente:** Comme vous le savez, madame Wilson, cette question est l'une des six questions auxquelles le comité doit répondre. Je sais que vous nous rappellerez que nous devons répondre à cette question pendant notre étude.

Nous devons débattre de qui prend cette décision et de la manière dont elle est prise. Notre rôle, en tant que comité parlementaire, sera de fournir au Parlement et à l'exécutif des suggestions et des recommandations sur la manière dont ils peuvent s'attaquer à ce problème. Toutefois, nous n'avons pas encore la réponse. En fait, cela m'a causé des problèmes quand j'ai pris la parole tout à l'heure.

**Mme Wilson:** La Cour suprême n'a aucun rôle dans ce domaine.

**La présidente:** Je crois que tous ont un rôle à jouer. C'est ce que j'essaie de dire. Nous avons défini certains des rôles du système judiciaire, mais nous n'avons pas défini autant de rôles pour le Parlement à ce jour. Le comité aussi a un rôle à jouer dans ce processus. J'espère que les 20 dernières années ont été instructives pour tous et nous rappelleront nos responsabilités en matière de droits de la personne dans notre rôle de société civile, de parlementaire ou de membres de l'exécutif. Il faut que notre réflexion en matière de droits de la personne vienne à maturité au cours des 20 prochaines années.

**M. MacKay:** Je ferai une suggestion plutôt modeste. Dans le domaine de l'éducation, je crois que le travail de la Cour suprême du Canada et des tribunaux en général est impressionnant en ce qui concerne la notion de l'égalité, difficile à cerner. Ce travail est source d'inspiration pour une grande partie de la communauté internationale. Les causes canadiennes sont examinées pour définir le concept de l'égalité et elles sont reconnues comme faisant jurisprudence, l'élément le plus compliqué peut-être de la Charte.

The communication of that fairly sophisticated, and perhaps legalistic, understanding of equality has not happened to a broader community. One role that the legislature might play is that of educator by using such information to teach more broadly about what we mean by the “concept of equality,” about the differences between formal and substantive equality and that same treatment does not always mean equality. For many of us, these things are second nature, but they are not for someone in a human rights commission or when you are talking to the general public — that is not their perception.

The court has acknowledged, through a series of cases, that they have had to evolve their understanding of the concept of equality. It has a long way to go in terms of understanding how complicated and conflicting those things are. The educational process developed in the courts could be used further at the executive and legislative level to educate legislators, senators and the general public about what we mean by “equality” in Canada. That is a critical question when talking about human rights.

In a culture of human rights, do we all think it means the same thing? No, we do not because we have different views. At least, we will have some minimal understandings of what human rights mean.

**Ms Jackman:** I believe that the Supreme Court of Canada has given some useful instruction on this question in the *Baker* case. It clearly stated that while it is for Parliament to implement international treaties the Executive could sign anything it wants to sign knowing that it can act with impunity at home. Unless the legislature implements, either at the federal or provincial level, nothing can be done. That is why we have a hypocritical stance on human rights protection.

In *Baker*, the court said that not only must the Canadian Charter be interpreted consistently with our international human rights obligations, but that legislation and administrative action must conform to our international human rights obligations. Even in the absence of implementing legislation, whether federal or provincial, the obligation to respect the undertakings still exists.

**Senator Fraser:** In my view, as a former editor, the clarity of writing of Supreme Court decisions, for a lay reader, has improved dramatically over the past 20 years. This may not seem to matter much to lawyers. However, if we are talking about the ability for ordinary Canadians to be able to understand what it is the courts are doing, I think this is a major element. For example, it enables newspapers to publish extracts of decisions rather than some reporter’s summary of the decision. The citizen is able to read that and feel they understood what was said. After that we may agree or disagree, but that is a separate question.

In the case of the *Quebec Secession Reference*, it was helped immeasurably by the fact that anybody who sat down and read that document could understand what it said. I do not mean that it was easy stuff — some of the reasoning was of high order — but

Cette interprétation plutôt complexe et peut-être légaliste de l’égalité ne s’est pas étendue au reste de la communauté. Les assemblées législatives pourraient jouer le rôle d’éducateur en utilisant cette information pour faire rayonner notre définition de l’égalité, pour expliquer les différences entre l’égalité de forme et l’égalité de fond et pour souligner qu’un traitement identique ne garantit pas toujours l’égalité. Pour bon nombre d’entre nous, c’est une seconde nature, mais ce n’est pas le cas pour les membres d’une commission des droits de la personne ou pour le grand public — ce n’est pas la perception qu’ils en ont.

Les tribunaux ont reconnu, dans toute une série de décisions, qu’ils ont eu à changer leur conception de l’égalité. Il reste beaucoup à faire pour qu’ils comprennent la nature complexe et conflictuelle de ces questions. Le travail d’information entamé par les tribunaux pourrait être utilisé davantage au niveau exécutif et législatif afin d’informer les législateurs, les sénateurs et le grand public de la signification du terme «égalité» au Canada. C’est une question cruciale dans toute discussion sur les droits de la personne.

Est-ce que les droits de la personne ont la même signification pour tous? Non, parce que nous avons des perspectives différentes. Mais nous aurons du moins une compréhension minimale de ce que représentent ces droits.

**Mme Jackman:** Je crois que la Cour suprême du Canada a fourni certaines directives utiles sur cette question dans l’arrêt *Baker*. Elle a clairement stipulé que, même si la mise en oeuvre de traités internationaux relevait du Parlement, l’exécutif pouvait signer n’importe quelle entente puisqu’il pouvait agir en toute impunité au pays. Si les assemblées législatives ne mettent pas en oeuvre le traité, soit au niveau fédéral, soit au niveau provincial, rien ne peut être fait. C’est pourquoi notre attitude quant à la protection des droits de la personne est hypocrite.

Dans l’arrêt *Baker*, le tribunal a dit que non seulement la Charte canadienne doit être interprétée conformément à nos obligations internationales en matière de droits de la personne, mais que les mesures législatives et administratives doivent également respecter nos obligations internationales en la matière. Même en l’absence d’une loi fédérale ou provinciale de mise en oeuvre, nous devons respecter nos engagements.

**Le sénateur Fraser:** Selon moi, en tant qu’ancienne rédactrice en chef, la clarté des textes de décision de la Cour suprême s’est grandement améliorée au cours des 20 dernières années pour les lecteurs profanes. Peut-être n’est-ce pas très important pour les avocats, mais c’est essentiel si nous voulons que les simples citoyens canadiens puissent comprendre ce que font les tribunaux. Par exemple, les journaux peuvent maintenant publier des extraits des décisions plutôt qu’un sommaire rédigé par un journaliste. Le lecteur peut alors comprendre ce qu’a dit la Cour suprême. Il peut être en accord ou en désaccord avec la décision, mais là n’est pas la question.

Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, le fait que tous pouvaient lire et comprendre le document a grandement aidé. Je ne dis pas que c’était un texte facile — certains raisonnements planaient assez haut, merci —, mais le texte était si bien rédigé que

it was so well written that if you took the time to walk through it, you understood it. Use whatever influence any of you has to urge judges to practice clear writing.

Professor Foucher, I was struck by your exchange with Senator Jaffer on referendums. There were the Manitoba referendums on language rights, which were inequitable, divisive and profoundly wrong. You warned that what we sometimes see is an actual attack on human rights. Do you think that tendency is increasing or decreasing?

Second, I would like each of you to give me, shortly if possible, who you think is a constitutional castaway that the legislators should be looking at — not in terms of opening the Constitution, however, but in terms of acting in other ways. I suspect Professor Jackman will say the poor.

**Mr. Foucher:** Thank you.

[Translation]

**Mr. Foucher:** Regarding the first question, when everything is going well and funds are available, the attack on human rights eases somewhat. However, the attack intensifies when the climate is uncertain, when resources are scarce or when problems begin to surface.

Professor Julius Grey remarked during an interview that when people feel threatened, that is when they must rise up and defend human rights, even if this is an unpopular and difficult stand for them to take.

During troubled times which have plagued humanity in all regions of the globe, those who have risen up to defend human rights are often unpopular and their voices are not heard. This is not a reason, however, for people to remain passive. There is not much more that I can say on the subject.

On the issue of referenda, we saw the outcome of this process in Manitoba. There was talk of holding a referendum on the Nisga'a Accord in British Columbia. That too would have had disastrous results. The issue of minority rights must not be put to a referendum.

[English]

**Mr. MacKay:** Regarding the castaways, it is hard to argue that the poor would not be in that category, but I would define that broadly in terms of people who cannot afford to pursue Charter cases or do not have the knowledge or resources to pursue human rights commissions. That is more than the poor as defined by the poverty level, it is the majority of Canadians. We can get carried away as lawyers and judges and legislators as to how many people use this machinery and how many are even aware it exists. It is a large category.

**Ms Wilson:** I would suggest elderly, poor Aboriginal women.

si vous preniez le temps de le lire attentivement, vous le compreniez. Chacun d'entre vous doit utiliser toute l'influence dont il dispose pour encourager les juges à rédiger des textes clairs.

Monsieur Foucher, votre échange avec le sénateur Jaffer sur les référendums m'a frappée. Vous avez parlé des référendums du Manitoba sur les droits linguistiques qui étaient inéquitables, qui ont semé la discorde et qui étaient inadmissibles. Vous nous avez mis en garde contre de telles attaques menées contre les droits de la personne. Croyez-vous que cette tendance est à la hausse ou à la baisse?

Deuxièmement, j'aimerais que chacun de vous me dise, brièvement, si possible, quels sont les groupes qui ne sont pas visés par la Constitution et que les législateurs devraient inclure — non pas en ouvrant la Constitution, mais par d'autres moyens. Mme Jackman va sûrement dire les démunis.

**M. Foucher:** Merci.

[Français]

**M. Foucher:** À propos de la première question, l'attaque sur les droits de la personne diminue quand cela va bien, qu'on a des fonds et que tout est paisible. À l'opposé, elle augmente lorsqu'on est incertain, qu'on manque de ressources ou qu'on commence à avoir des problèmes.

Le professeur Julius Grey disait lors d'une entrevue que c'est quand on se sent menacé que les gens doivent se lever pour défendre les droits de la personne envers et contre tous, même si c'est impopulaire et difficile.

En effet, dans les temps troublés que l'humanité a connus dans différents pays, les gens qui se lèvent pour défendre les droits de la personne ne sont pas populaires et souvent ne sont pas écoutés. Ce n'est pas une raison pour ne pas le faire. Je ne peux pas en dire beaucoup plus.

À propos de la question des référendums, on a vu ce que cela a pu donner au Manitoba. Il a été question d'un référendum sur l'accord Nisga'a en Colombie-Britannique; cela aurait été un désastre aussi. On ne doit pas faire de référendum sur les droits des minorités.

[Traduction]

**M. MacKay:** Concernant les groupes qui ne sont pas visés par la Constitution, il serait difficile de ne pas nommer les démunis. Mais, globalement, je dirais que ce sont les gens qui n'ont pas les moyens de financer des causes fondées sur la Charte ou qui n'ont pas les connaissances ou les ressources voulues pour s'adresser aux commissions des droits de la personne. Cela englobe la majorité des Canadiens, pas seulement les démunis, tels qu'ils sont définis par le seuil de pauvreté. Nous pourrions, en tant qu'avocats, juges et législateurs, nous lancer dans une longue discussion sur le nombre de personnes qui ont recours à ce mécanisme et qui en connaissent même l'existence. Le groupe est assez vaste.

**Mme Wilson:** J'ajouterais les personnes âgées, les femmes autochtones démunies.

**Ms Jackman:** I guess it is quite predictable. It has been my life's work to illustrate the problems low-income Canadians face, and they come in many complexions. Agricultural workers were the recent basis of potential discrimination before the court due to their total exclusion from labour protection legislation. Welfare mothers and other welfare recipients are another case at present. As Professor Foucher pointed out, when we are insecure we like to blame someone and now governments bash welfare recipients and the poor.

At this point, I must pitch the program I am involved in — the Court Challenges Program. It is unique in Canada. The federal government, through an independent fund and organization, provides litigation funding to disadvantaged individuals and groups to bring Charter challenges. There are huge economic obstacles to getting to court, but the Court Challenges Program has been an invaluable means of doing that. When you look at some of the most important decisions the Supreme Court of Canada has rendered, often the decision is better for the presence of intervenors that have been funded through court challenges.

**Senator Joyal:** I had the benefit of reading the paper that Professor MacKay had prepared and sent to the clerk of the committee, and I appreciate that. I would like to say to the Hon. Justice Lamer that I have read the writings and speeches that he made during his tenure as a member of the Supreme Court of Canada.

I wonder if in fact the courts are not used by the politicians and that we are not, in fact, blaming the court for what we asked them to do on our behalf. That is a danger of drafting the judges into the political arena.

I will give you three examples. The government of Alberta, in the *Vriend* case, adopted legislation to give way to the judgment of the Supreme Court of Canada. The Ontario government did the same thing following the decision of *M v. H*, which is a difficult decision. The federal government did the same with the *Quebec Secession Reference*.

When the politicians take that route, there is a risk for the democratic life of the country. When there is a difficult situation, there is a tendency to shift it to the court. A comment was made in the last part of our session in reference to the anti-terrorist bill. It was said that we should adopt it, and if it is not proper to the Charter, the court will tell us. In other words, there is an abdication of the role of parliamentarians. It goes a very long way. That was said. No one in the press or anywhere else commented on the risk of that statement.

If we have had 20 years of evolution — that is, of the living tree, as Justice Dickson said of the Charter — then I should say humbly as one of those who was directly involved in drafting the Charter that there was conviction that, in respect of section 15 of the Charter, we could not see the end of it. We could not determine boundaries for the definition of what we meant by section 15.

**Mme Jackman:** C'est assez prévisible. Je m'intéresse depuis toujours aux problèmes auxquels font face les Canadiens à faible revenu, et ils sont très nombreux. Les travailleurs agricoles ont été présentés, récemment, comme un groupe pouvant être victime de discrimination, du fait qu'ils sont totalement exclus des lois sur la protection des travailleurs. Mentionnons aussi les mères assistées et les autres bénéficiaires d'aide sociale. Comme l'a signalé M. Foucher, quand nous souffrons d'insécurité, nous avons tendance à jeter le blâme sur quelqu'un, et les gouvernements s'en prennent maintenant aux assistés sociaux et aux démunis.

Je voudrais en profiter pour dire quelques mots au sujet d'un programme qui m'intéresse — le Programme de contestation judiciaire, qui est unique en son genre. Le gouvernement fédéral, par le biais d'un organisme indépendant, aide les particuliers et les groupes défavorisés à financer des causes fondées sur la Charte. Les obstacles financiers qu'une personne doit surmonter pour avoir accès aux tribunaux sont énormes. Toutefois, le Programme de contestation judiciaire s'est avéré un outil précieux à cet égard. Si vous jetez un d'oeil sur certaines des décisions les plus importantes qui ont été rendues par la Cour suprême du Canada, vous allez constater que, souvent, la décision favorise les intervenants qui ont été financés par l'entremise du programme.

**Le sénateur Joyal:** J'ai lu le mémoire que M. MacKay a préparé et envoyé au greffier du comité. Je l'ai trouvé fort intéressant. Je tiens à dire à l'honorable juge Lamer que j'ai lu les discours qu'il a prononcés lorsqu'il siégeait à la Cour suprême du Canada.

Je me demande si, en fait, les politiciens ne se servent pas des tribunaux, ne leur reprochent pas les décisions que nous leur avons demandé de prendre en notre nom. Recruter des juges dans l'arène politique est dangereux.

Je vais vous donner trois exemples. Le gouvernement de l'Alberta, dans l'affaire *Vriend*, a adopté une loi pour appliquer le jugement rendu par la Cour suprême du Canada. Le gouvernement de l'Ontario a fait la même chose par suite de l'arrêt *M c. H*, un arrêt complexe. Enfin, le gouvernement fédéral a agi de la même façon dans le cas du *Renvoi sur la sécession du Québec*.

Quand les politiciens choisissent d'adopter une telle approche, on peut dire que la vie démocratique du pays est menacée. On a tendance à s'en remettre aux tribunaux quand on se trouve dans une situation difficile. Dans le cas du projet de loi antiterroriste, on a dit qu'on devrait l'adopter, que s'il n'est pas conforme à la Charte, les tribunaux vont nous le dire. Autrement dit, les parlementaires ne remplissent pas leur rôle. Ce commentaire en dit long. Personne, que ce soit dans la presse ou ailleurs, n'a voulu se prononcer sur les conséquences d'une telle déclaration.

Si nous avons connu 20 années d'évolution — et le juge Dixon a comparé la Charte à un arbre susceptible de croître — alors je dois dire, en toute humilité, étant donné que j'ai participé à l'élaboration de la Charte, que nous étions convaincus que nous ne finirions jamais d'entendre parler de l'article 15. Nous ne pouvions donc donner un sens strict à l'article 15.

The danger is that because there is no opportunity to have a constitutional discussion on the Charter we are back to my first question. We are sending back the recognition of emerging rights to the hands of the courts instead of keeping it for ourselves as parliamentarians, be it at the federal or provincial level. Canadian society cannot live in a straitjacket. The Charter reflects the evolution of Canadian society. That is the way the court has seen its role in exercising the difficult balance of judgment in the various cases it has had to address.

When thinking of the 20 years ahead of us, we should ask ourselves what we should be doing to protect the institutional framework of our country. The most important aspects of our existence as a democratic society are the rights and freedoms that we enjoy individually in the context of a society that is praised in the media as being one of the best examples around the world and that we do not need to do more. It is easy for us to pat ourselves on the back and say: "Everything is perfect. There might be little things here and there but, in comparison with the others, we are a lot better off." How can we address the fundamental problem of politicizing the courts by blaming them for unpopular decisions or by shifting to them the responsibility of recognizing the evolution of the Canadian society, because we as politicians feel that we cannot deliver on this?

**Mr. Lamer:** I have seen more hot potatoes in the Supreme Court than in France. It became evident to us that, whenever an issue was going to have an effect on the electorate and in turn have an effect on the elected or on determining who gets elected, even though the government was in favour of a given decision, they left it to the court to decide. The government was then able to have two speeches, depending on whom they were talking to, one saying, "That is a great decision," or in some other riding saying, "Oh well, there is the court again." We have seen this happen more often than it should happen.

This matter should be raised in the House. When legislation is obviously suspect — there has been legislation that was suspect at the outset but passed by Parliament, and Parliament said, "We will let the courts handle it and hide behind their gowns." There is nothing the courts can do about it. When an appeal court or a trial court has not done its duty, the higher court has the power, in some provinces in certain types of cases, to send the matter back and say, "Deal with that issue."

However, we cannot do that to Parliament. You are going to have to do it yourselves. This house can at least raise the issue, but the court cannot. The court is bound. If there is a Charter challenge to a piece of legislation, the court has a duty. It would be remiss in its duty if it did not answer the question. We have no choice. I must recognize that the courts have been used by the elected as a form of abdication. As a result, it is true that, to a certain extent because of this, there is a certain degree of government by the judges. Ultimately, it is government by the government hiding behind the judges.

Or, comme nous n'avons pas l'occasion d'entreprendre un débat constitutionnel sur la Charte, je dois revenir à ma première question. Nous demandons aux tribunaux de reconnaître les droits nouveaux au lieu de le faire nous-mêmes, en tant que parlementaires, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. La société canadienne ne peut vivre dans une camisole de force. La Charte reflète l'évolution de la société canadienne. Les tribunaux ont été appelés à porter des jugements difficiles, mais équilibrés, dans les diverses causes qu'ils ont entendues.

Nous devrions essayer d'imaginer la situation dans 20 ans et nous demander ce que nous devons faire pour protéger le cadre institutionnel de notre pays. Les valeurs les plus importantes de notre pays démocratique sont les droits et les libertés dont nous jouissons, individuellement, dans le contexte d'une société que les médias qualifient comme étant un des meilleurs modèles au monde. Il est facile de s'envoyer des fleurs et de dire: «Tout est parfait. Il y a peut-être des petits problèmes ici et là, mais nous nous trouvons dans une bien meilleure posture que les autres.» Comment pouvons-nous nous attaquer au problème fondamental que pose la politisation des tribunaux alors que nous reprochons à ces derniers les décisions impopulaires qu'ils rendent ou que nous leur transférons la responsabilité de reconnaître l'évolution de la société canadienne, parce qu'en tant que politiciens, nous n'estimons pas être en mesure de remplir ce rôle?

**M. Lamer:** La Cour suprême s'est retrouvée avec un plus grand nombre de dossiers épineux sur les bras que la France. Nous nous sommes rendu compte que, chaque fois qu'une question allait avoir un impact sur l'électorat et, partant, sur les élus ou sur le choix d'un candidat, même si le gouvernement privilégiait une approche en particulier, il laissait aux tribunaux le soin de décider. Le gouvernement était alors en mesure de prononcer deux discours différents, selon le groupe à qui il s'adressait, le premier disant: «C'est une décision fantastique», et le deuxième: «Eh bien, c'est ce que les tribunaux ont décidé.» Cela arrive trop souvent.

La Chambre devrait se pencher là-dessus. Quand il est évident qu'une mesure législative soulève des doutes — certaines ont soulevé des doutes dès le départ, mais le Parlement les a adoptées et a dit: «Nous allons nous en remettre aux juges.» Les tribunaux ne peuvent rien faire dans ce cas-là. Quand une cour d'appel ou un tribunal de première instance ne remplit pas bien son rôle, la cour supérieure a le pouvoir, dans certaines provinces et dans certains cas, de lui renvoyer l'affaire et de dire: «Réglez la question.»

Toutefois, nous ne pouvons agir de la sorte avec le Parlement. Vous pouvez toutefois le faire. Le comité peut à tout le moins aborder la question, mais pas le tribunal. Le tribunal est lié. Il est tenu d'examiner la question quand un projet de loi fait l'objet d'une contestation fondée sur la Charte. Sinon, il se rend coupable de négligence. Nous n'avons pas le choix. Les élus se sont servis des tribunaux pour se démettre de leurs responsabilités. Par conséquent, il est vrai que, à cause de cela, les juges exercent, dans une certaine mesure, les fonctions de gouvernement. Au bout du compte, le gouvernement se cache derrière les juges.

**Mr. MacKay:** While I agree the courts cannot send statutes back to the legislature and tell them to deal with the issue, they have on occasions — I think it is a useful thing — made suggestions about whether legislation might be redrafted in a way that it makes a proportional part of this dialogue. That is not the same thing but it goes part way in that direction. That is one small response.

**Mr. Lamer:** On three occasions over 20 years I have told the Minister of Justice in a subtle way, I hope — maybe it was too subtle — that the section dealing with self-defence is an absurdity. It has not changed. Back in a 1975 report entitled *Our Criminal Law* I said that the self-defence sections of the Criminal Code are an absurdity. Then I repeated it three times as a judge in the Supreme Court of Canada, once as a chief justice, and nothing has happened.

**Ms Wilson:** If that is subtle, I would like to hear you when you are forthright.

**Mr. Lamer:** When you are a judge you have to be subtler than when you are an ex-judge. Judges cannot be critical of Parliament behaviour. It is not right. We were talking about that earlier. However, we sometimes send messages saying, “The elected might want to have a closer examination of this area,” or something like that. That should send a message. It does not always work, but sometimes it does. In the *RJR-MacDonald* tobacco case, Chief Justice McLachlin, in striking down the law, made suggestions as to how the law could be drafted and crafted in a manner that would pass muster, and did. So sometimes it works.

However, I suspect that Parliament heeded to the invitation, because it was a vote-getting issue. Self-defence is not really the kind of topic that will excite many people, except the mob. I agree with Senator Joyal.

[Translation]

I agree with Senator Joyal. On occasion, the government hands the Supreme Court and other tribunals a hot potato.

[English]

**Senator Jaffer:** Professor MacKay, did you wish to add something to my query on the referendum?

**Mr. MacKay:** I said most of what I wanted to say on that. Perhaps I can take the time to say that one interesting illustration of Senator Joyal’s point about abdication would be Aboriginal rights. Section 35 specifically set up federal-provincial conferences to try to define Aboriginal rights, which did not take place. Then the Supreme Court of Canada, in a series of cases, had to decide Aboriginal rights and was criticized for what they decided. It seems to me that that may be one of best examples of a kind of abdication, and this is a different version, that there are tough decisions that have to be made on the protection of Aboriginal people that may not be popular in certain circles but still should be made. I do not think abdicating is the way to do that.

**M. MacKay:** Il est vrai que les tribunaux ne peuvent renvoyer des lois à l’assemblée législative et lui dire de régler la question. Toutefois, il leur est arrivé à l’occasion — et je pense que c’est une bonne chose — de proposer qu’on modifie le libellé de certaines lois de manière à les rendre plus pertinentes, ce qui n’est pas tout à fait la même chose.

**M. Lamer:** À trois occasions sur 20 ans, j’ai dit au ministre de la Justice, de manière subtile — peut-être trop subtile — que la disposition relative à la légitime défense était une absurdité. Rien n’a été fait pour la changer. Dans un rapport de 1975 intitulé *Notre droit pénal*, j’ai dit que les articles du Code criminel qui portaient sur la légitime défense étaient une absurdité. Je l’ai ensuite répété trois fois en tant que juge à la Cour suprême du Canada, une fois en tant que juge en chef, et rien n’a été fait pour changer la situation.

**Mme Wilson:** Si vous qualifiez cela de subtil, j’aimerais vous entendre quand vous êtes plus direct.

**M. Lamer:** Le juge doit faire preuve d’une plus grande subtilité que l’ex-juge. Les juges ne peuvent critiquer le comportement du Parlement. C’est interdit. Nous en avons parlé plus tôt. Toutefois, nous envoyons parfois des messages où nous disons, par exemple: «Les élus devraient peut-être examiner cette question plus à fond.» Ils devraient comprendre, mais cela ne fonctionne pas toujours. Dans l’affaire *RJR-MacDonald*, la juge en chef McLachlin, quand elle a invalidé la loi, a déclaré que si la loi était rédigée de telle et telle façon, elle serait jugée valide. Ils ont écouté. Donc, cette démarche donne parfois des résultats.

Toutefois, si le Parlement a suivi nos conseils dans ce cas-là, c’est parce que la question constituait un enjeu électoral. La légitime défense n’est pas un sujet qui intéresse beaucoup de gens, sauf peut-être la pègre. Je suis d’accord avec le sénateur Joyal.

[Français]

Je suis d’accord avec le sénateur Joyal. On envoie à la Cour suprême et aux tribunaux des patates chaudes à l’occasion.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer:** Monsieur MacKay, avez-vous quelque chose à ajouter à ma question sur les référendums?

**M. MacKay:** J’ai dit, grosso modo, ce que j’avais à dire sur le sujet. Pour revenir à ce qu’a dit le sénateur Joyal au sujet de l’abandon des responsabilités, les droits des Autochtones en sont un bon exemple. L’article 35 prévoyait la tenue de conférences fédérales-provinciales sur la définition des droits autochtones. Or, celles-ci n’ont jamais eu lieu. La Cour suprême du Canada s’est prononcée sur les droits des Autochtones dans une série de jugements, et ses décisions ont été dénoncées. C’est peut-être là un des meilleurs exemples d’abandon de responsabilités qu’on peut trouver. Des décisions difficiles doivent être prises au sujet de la protection des droits des Autochtones, des décisions qui ne sont peut-être pas populaires dans certains milieux, mais qui doivent être prises. Or, ce n’est pas en se déchargeant de ses responsabilités qu’on va arriver à régler le problème.

[*Translation*]

**Mr. Foucher:** I want to respond quickly to Senator Joyal's comments. We have witnessed the phenomenon that you described in the matter of French language education rights in Summerside. The PEI government maintains that the Supreme Court is at fault in this matter.

Having said this, the courts are beginning to show some signs of impatience. Recently, the New Brunswick Court of Appeal ruled in the *Charlebois* case that the City of Moncton had one year to translate its bylaws into French. The Court called upon the government to pass legislation to implement bilingualism at the municipal government level.

If parliamentarians fail to heed the call of the courts, the latter will have no choice but to cautiously become more proactive. This needs to be monitored closely in a democracy. For this reason, parliamentarians must assume their responsibilities immediately and move as quickly as possible to amend legislation when a ruling is handed down by the courts.

Mr. Justice Lamer mentioned France. You stated the problem was the lack of a forum and you also alluded to constitutional problems. From the outset, I think we have been focussing on preventing constitutional violations rather than on rectifying irregularities. Do we need a constitutional panel to review proposals and to issue independent opinions before legislation is enacted?

[*English*]

**Senator Fraser:** In order to avoid a long legal explanation, where can I find in what way the sections on self-defence are ludicrous? Where are the decisions?

**Mr. Lamer:** I do not remember the name of the decision, but I know this: The problem is that the aggressor, if aggressed in self-defence by the aggressee, the aggressor is in a better position than the aggressee. Beverley McLachlin and others tried to fix it. I got a majority not to fix it because, in my respectful view — and I respect the other views — we were creating more problems elsewhere. Courts are not equipped to rewrite four or five sections. If we could have accomplished it by taking out a word here or putting in a word there, we would have done it. The short answer is that it makes no sense that the initial aggressor be in a better position, when aggressed in defence, than the initial aggressee.

**The Chairman:** I would like to thank all of our panellists and the senators for contributing to the discussions on the 20th anniversary of the Charter of Rights and Freedoms. We are all very justly proud of the Canadian human rights record, but what I think this day has shown us that the Canadian approach to human rights is not to sit very comfortably in our position but to continue to question and reach for something that is more attainable and more just. Therefore, I think that the five panellists have really taken us into areas that I had not even thought about when we were planning this section, and I thank you for doing

[*Français*]

**M. Foucher:** Je voulais répondre brièvement au sénateur Joyal. On a vu le phénomène que vous décrivez dans le domaine des droits linguistiques à l'école française de Summerside. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard prétend que c'est la faute de la Cour suprême.

Cela dit, on commence à voir des signes d'impatience dans les tribunaux. Récemment, la cour d'appel du Nouveau-Brunswick a rendu un jugement, l'arrêt *Charlebois*, dans lequel elle donne une année à la ville de Moncton pour traduire ses règlements en français. La cour a demandé au gouvernement de légiférer pour la mise en place du fonctionnement du bilinguisme en matière municipale.

Si les parlementaires n'écoutent pas ces appels des tribunaux, ceux-ci, par la force des choses, prudemment, deviendront plus proactifs. C'est quelque chose qu'il faut surveiller avec attention dans le processus démocratique. C'est la raison pour laquelle les parlementaires doivent prendre leurs responsabilités immédiatement quand un jugement intervient pour corriger les lois le plus rapidement possible.

Monsieur le juge Lamer parlait de la France. Vous avez évoqué le problème qu'il n'y a pas de forum. Vous discutez de questions constitutionnelles. Depuis le début de cette discussion, je pense qu'on essaie de parler de prévention d'inconstitutionnalité plutôt que de correction. Avons-nous besoin d'un conseil constitutionnel qui examinerait des propositions ou des projets pour nous donner des avis indépendants avant que la loi ne soit adoptée?

[*Traduction*]

**Le sénateur Fraser:** Je ne veux pas de longue explication juridique, mais où puis-je trouver les décisions qui illustrent l'absurdité des dispositions relatives à la défense légitime? Où se trouvent ces décisions?

**M. Lamer:** Je ne me souviens pas du titre de l'arrêt, mais ce que je peux vous dire, c'est que l'agresseur, lorsqu'il est attaqué de façon légitime par l'agressé, se trouve en meilleure posture que l'agressé. Beverley McLachlin, entre autres, a essayé de corriger la situation. Or, j'ai convaincu la majorité des juges de ne rien faire, car à mon avis — et je respecte le point de vue des autres — cela aurait créé des complications ailleurs. Les tribunaux ne sont pas qualifiés pour réécrire quatre ou cinq articles. Si nous avions pu le faire en supprimant un mot ici ou en ajoutant un mot là, nous l'aurions fait. Je trouve ridicule que l'agresseur se trouve en meilleure posture que l'agressé quand ce dernier l'attaque de façon tout à fait légitime.

**La présidente:** Je tiens à remercier les témoins et les sénateurs de leur participation aux discussions sur le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Charte des droits et libertés. Nous sommes tous fiers, à juste titre, des réalisations du Canada en matière de droits de la personne. Toutefois, ce que cette journée nous a permis d'apprendre, c'est que le Canada ne doit pas se reposer sur ses lauriers, qu'il doit plutôt continuer de se fixer des objectifs qui sont encore plus réalisables, plus justes. Nos cinq témoins nous ont permis d'explorer des domaines qui m'étaient totalement inconnus, et je les en remercie. Cela nous a permis de comprendre qu'il existe des

that. It has opened our horizons to infinite possibilities for parliamentarians in their roles and responsibilities in human rights, and it has challenged this committee to address some of those concerns. I hope that the panellists will continue to challenge us and will continue to read our reports and to give us their advice from time to time.

I thank the senators for their questions and waiting on the list for so long. We will not take 20 years to talk about the role of parliamentarians and their responsibilities, as we have already identified that as part of our reference. I know that Senator Fraser, as the new vice chair, will ensure that we address those issues that we put into our reference, and that Senator Wilson, who has left us, will continue to prod our conscience to get the job done very quickly, with no nonsense and no time gaps.

Again, I thank each of you for being here and contributing to our work.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, April 29, 2002

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m. to study the status of Canada's adherence to international human rights instruments and on the process whereby Canada enters into, implements and reports on such agreements.

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

[*English*]

**The Chairman:** We are currently studying the American Convention on Human Rights. We began by addressing the issue of whether Canada should become a signatory to the convention. As we have heard various witnesses, we have expanded our study to look not only at article 4, which was of some difficulty, but at the entire convention, the entirety of the apparatus of human rights in the Americas and what role Canada should have in the development of human rights in this hemisphere. We are, however, zeroing in on the convention.

Before us this afternoon is the Honourable Warren Allmand, P.C., Q.C., President of Rights & Democracy, which is based in Montreal. Mr. Allmand has appeared before this committee before. He is again extending us the courtesy of giving us his opinions and expertise. Accompanying Mr. Allmand is the Assistant Coordinator of the Democratic Development Programme, Ms Geneviève Lessard.

Welcome, Mr. Allmand. Through kindly providing us with your information you are fulfilling one of the objectives of the centre, namely, to disseminate information and to be a resource to Parliament. We thank you for that.

**The Honourable Warren Allmand, President, Rights & Democracy:** I wish to thank you sincerely for inviting us to appear on this important issue. I appreciate the initiative of the

possibilités infinies pour ce qui est du rôle, des responsabilités des parlementaires en matière de droits de la personne, et aussi que le comité doit s'attaquer à certaines de ces questions. J'espère que les témoins vont continuer de surveiller nos travaux, de lire nos rapports et de nous donner, à l'occasion, des conseils.

Je tiens à remercier les sénateurs de leurs questions, et aussi de leur patience. Nous n'attendons pas 20 ans pour réexaminer le rôle et les responsabilités des parlementaires, puisque cet examen fait déjà partie de notre mandat. Je sais que le sénateur Fraser, en tant que nouvelle vice-présidente, veillera à ce que ces questions soient débattues, et que le sénateur Wilson qui n'est plus membre du comité, nous encouragera à accomplir notre travail avec célérité et sérieux.

Encore une fois, je vous remercie d'être venus et d'avoir contribué à notre étude.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 29 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour étudier l'adhésion du Canada aux instruments internationaux en matière de droits de la personne et des modalités en vertu desquelles il adhère à des instruments, les met en application et en fait rapport.

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

[*Traduction*]

**La présidente:** Nous nous penchons à l'heure actuelle sur la Convention interaméricaine des droits de l'homme. Nous avons commencé par nous demander si le Canada devrait signer cette convention. Comme nous avons entendu divers témoins, nous avons élargi notre étude pour examiner non seulement l'article 4, qui a posé certaines difficultés, mais toute la convention, l'ensemble des instruments en matière de droits de la personne dans les deux Amériques et le rôle que devrait jouer le Canada dans l'avenir des droits de la personne dans cet hémisphère. Cependant, nous concentrons nos efforts sur la convention.

Nous accueillons cet après-midi l'honorable Warren Allmand, c.p., c.r., président de Droits et Démocratie qui a ses bureaux à Montréal. Il a de nouveau la courtoisie de venir nous donner son opinion et de nous faire profiter de sa compétence. Il est accompagné aujourd'hui de Geneviève Lessard, coordonnatrice adjointe du Programme au développement démocratique.

Bienvenue, monsieur Allmand. En nous fournissant aimablement l'information que vous possédez, vous remplissez l'un des objectifs du centre qui consiste à diffuser l'information et à être une ressource pour le Parlement. Nous vous en remercions.

**L'honorable Warren Allmand, président, Droits et Démocratie:** Je tiens à remercier sincèrement les membres du comité de nous avoir invités à comparaître relativement à cette question

Senate committee in looking at this convention that we have been pressing Canada to ratify for a long time. As a matter of fact, we have had a campaign at Rights & Democracy since about 1990 trying to convince Canadians and the Canadian government to ratify. We did that in part because we work with many partners in Latin America who want Canada to be a full player in the inter-American human rights system in order to strengthen that system.

You will remember that at the time Canada joined the OAS in 1990, the Minister of Foreign Affairs, the Honourable Joe Clark, said that he would seek Canada's ratification of the American convention, but that has never happened

Our principal argument for ratification is a foreign policy argument, not a domestic one. In response to our plea that Canada should ratify, both the federal government and the provincial governments have said that we do not need the American convention for Canadians because we have our Charter of Rights, human rights commissions, we have ratified international covenants and many other things. My answer to that is that the purpose is to strengthen the inter-American system, that it is for foreign policy reasons that we should ratify and not necessarily for domestic ones.

We were at an OAS convention in Guatemala when Trinidad and Peru threatened to leave the system a few years ago, and we lobbied them not to leave. They said to us and NGOs, "How can you ask us not to leave when you have not even convinced Canada to join?" That was a good point.

There is an old maxim that a threat to the peace anywhere is a threat to the peace everywhere. Serious attacks on human rights, whether it be in Guatemala, Peru, El Salvador or the Caribbean islands, can end up in our doorstep, as it has in the past with massive flows of refugees, increased peacekeeping commitments, increased foreign aid commitments, and the general spread of unrest and instability in the region. Even if we have many human rights instruments here in Canada, it is necessary that we join to strengthen this inter-American system.

If that same argument were given in Europe, I suppose Holland, Sweden and many other countries would withdraw from the European human rights system. They do not do that. They believe that although they have strong human rights systems in their own country it is necessary to have a strong regional system. Also, if that argument were followed, now that Mexico and Peru have changed their governments and are improving their human rights systems, they could say: "Let us withdraw. We do not need

importante. Je remercie le comité du Sénat d'avoir pris l'initiative d'examiner cette convention que nous exhortons le Canada à ratifier depuis longtemps. En fait, vers 1990, Droits et Démocratie a lancé une campagne de sensibilisation auprès des Canadiens et du gouvernement canadien pour que le Canada ratifie la convention. Nous l'avons fait en partie parce que nous collaborons avec de nombreux partenaires en Amérique latine qui veulent que le Canada participe pleinement au renforcement du système interaméricain de protection des droits de la personne.

Vous vous rappellerez qu'au moment où le Canada a joint les rangs de l'OEA en 1990, le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Joe Clark, avait alors déclaré qu'il s'efforcerait d'obtenir la ratification par le Canada de la convention interaméricaine, mais que cela n'a jamais été fait.

Le principal argument que nous invoquons en ce qui a trait à la ratification a plutôt à voir avec la politique étrangère que la politique interne. À notre plaidoyer en faveur de la ratification par le Canada, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux ont répondu que nous n'avons pas besoin de cette convention étant donné que nous avons notre Charte des droits et libertés, nos commissions des droits de la personne et que nous avons ratifié des pactes internationaux et de nombreux autres textes. Je réponds à cela qu'il s'agit de renforcer le système interaméricain de protection et que c'est pour des raisons de politique étrangère que nous devrions ratifier la convention, pas nécessairement pour des raisons de politique interne.

Nous avons assisté à une convention de l'OEA au Guatemala lorsque Trinidad et le Pérou ont menacé d'abandonner l'organisation il y a quelques années; nous avons alors exercé des pressions pour qu'ils restent. Ils nous ont alors répondu à nous et aux ONG: «Comment pouvez-vous nous demander de rester alors que vous n'avez même pas convaincu le Canada de signer la convention?» Ils avaient là un bon argument.

On sait qu'une menace à la paix quelque part est une menace à la paix partout. Les graves violations des droits de la personne, que ce soit au Guatemala, au Pérou, au Salvador ou aux îles Caraïbes, peuvent avoir des répercussions chez nous, comme ce fut le cas par le passé avec les afflux de réfugiés, la multiplication des engagements en matière de maintien de la paix, la croissance de l'aide extérieure de même que la généralisation de l'agitation et de l'instabilité dans la région. Même si nous disposons au Canada de nombreux instruments en matière de droits de la personne, nous devons adhérer à la convention pour renforcer le système interaméricain de protection des droits de la personne.

Si ce même argument était invoqué en Europe, je suppose que la Hollande, la Suède et de nombreux autres pays se retireraient du système européen de protection des droits de la personne. Ils ne le font pas. Ils estiment que, même s'ils disposent de solides systèmes de défense des droits de la personne dans leurs propres pays, il leur faut un système régional tout aussi solide. En outre, si cet argument était admis, maintenant que le Mexique et le Pérou ont changé de gouvernement et améliorent leur système de défense

the inter-American system anymore.” These are false arguments. If we believe, from a foreign policy point of view, that we should have a strong regional system, we should be a full player in that system. That is our main argument.

Of course, there would be some benefit to Canadians. There would be another source of appeal outside of Canada for human rights abuses. We saw this with respect to the International Covenant on Civil and Political Rights in the cases of *Lovelace* and *McIntyre*. The Human Rights Committee of the United Nations under that particular convention was helpful. When they lost their cases in Canada, both *Lovelace* and *McIntyre* went to the Human Rights Committee of the UN. They got a judgment in their favour. Although the judgment was not legally enforceable, it was of such political significance that both Canada and Quebec amended their laws to conform to the judgment of the Human Rights Committee. Therefore, there is some benefit.

The other benefit to Canada would be to get access to the San Salvador Protocol, which is a protocol of the American Convention on Human Rights dealing with economic, social and cultural rights. We would have to ratify the American convention.

The Canadian government — and we have been lobbying with the Canadian and the provincial governments for some time — has said there were eight major and five minor areas of conflict between our laws and the American convention. When Canada ratifies, it does not want to ratify with many reservations.

We have examined, with legal experts in international law, these alleged eight major and five minor conflicts, and most do not exist.

I do not know when this list was made, but it is completely out of date, if one looks at the judgements of the Inter-American Court and the Inter-American Commission. There is exaggeration. Objections are being thought up where there are really not any at all.

For example, one of the objections on that list was that some of the standards under the American convention are lower than, let us say, the International Convention on Civil and Political Rights. Consequently, a Canadian court may move to the lower standard rather than the higher standard. It says right in the American convention in article 29 that, where there is a higher standard, one always picks the higher standard. I do not know why they put these things on the lists.

There is an article on exclusion. Nationals cannot be excluded from your country. This would interfere with our extradition laws. The inter-American system has already said that that article does not apply to extradition. This is a red herring. Most of these countries have extradition laws and they have ratified the convention.

des droits de la personne, ils pourraient dire qu'ils se retirent et qu'ils n'ont plus besoin d'un système interaméricain de protection. Ce sont de faux arguments. Si nous croyons, d'un point de vue de politique étrangère, que nous devrions avoir un solide système de protection régional, nous devrions y participer à part entière. C'est là notre argument principal.

Bien sûr, les Canadiens en retireraient un avantage. Une autre source d'appel existerait à l'extérieur du Canada pour les abus en matière de droits de la personne. Nous l'avons expérimenté avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans les affaires *Lovelace* et *McIntyre*. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a été utile en ce qui a trait à ce pacte en particulier. Après avoir perdu leurs causes au Canada, tant *Lovelace* que *McIntyre* se sont tournés vers le Comité des droits de la personne des Nations Unies. Un jugement a été rendu en leur faveur. Même si le jugement n'était pas légalement exécutoire, son importance politique fut telle que tant le Canada que le Québec ont modifié leurs lois de manière à se conformer au jugement du Comité des droits de l'homme.

L'autre avantage pour le Canada serait d'avoir accès au protocole de San Salvador, un protocole de la Convention inter-américaine des droits de l'homme qui porte sur les droits économiques sociaux et culturels. Nous devons ratifier la convention interaméricaine.

Le gouvernement canadien — et nous exerçons des pressions auprès du gouvernement canadien et des gouvernements provinciaux depuis un certain temps — a répondu qu'il y avait huit importantes matières à conflit et les cinq mineures entre nos lois et la Convention interaméricaine. Lorsque le Canada ratifiera la Convention, il ne veut pas le faire en exprimant de nombreuses réserves.

Nous avons examiné, avec l'aide de spécialistes juridiques en droit international, ces huit matières à conflit importantes et ces cinq mineures. Nous en sommes venus à la conclusion que la plupart n'existent pas.

Je ne sais pas quand cette liste a été dressée, mais elle est tout à fait dépassée si on considère les jugements rendus par la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Il y a de l'exagération. Des objections sont inventées alors qu'il n'y en existe vraiment aucune.

Par exemple, on trouvait entre autres comme objection sur cette liste que certaines des normes établies dans la Convention interaméricaine sont inférieures par exemple à celles de la Convention internationale sur les droits civils et politiques. Par conséquent, un tribunal canadien peut passer au standard inférieur plutôt qu'au standard supérieur. L'article 29 de la Convention interaméricaine dispose bel et bien que s'il existe un standard plus élevé, il faut toujours préférer celui-là. Je ne sais pas pourquoi ces choses ont été inscrites sur les listes.

Il y a un article sur l'exclusion. Nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité. Cela contreviendrait à nos lois sur l'extradition. Le système interaméricain de protection des droits de l'homme a déjà déclaré que cet article ne s'applique pas à l'extradition. C'est une explication fallacieuse. La plupart de ces pays ont des lois sur l'extradition et ont ratifié la convention.

With respect to prisons, there is an article that indicates that you cannot put a juvenile in an adult prison. Because some small provinces have in the same prison system wings for juveniles and wings for adults, they have also said they cannot do that. In Canada, however, we do not put juvenile prisoners and adult prisoners in the same cell. As a matter of the fact, if that were the case, you might see more abuse of that article in many Latin American countries than you would see in Canada.

There is a notwithstanding clause that we have. However, we have ratified the International Covenant on Civil and Political Rights and other global conventions that do not allow for a notwithstanding clause, and that has not stopped us from ratifying these other conventions, CEDAW, which is the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Children's Convention or the International Covenant. Therefore, this is another red herring.

There are two serious areas of objection. One is article 4(a) with respect to the right to life; the other is article 13 with respect to prior censorship.

We have done much work and I will get to this area in a minute. Ms Geneviève Lessard, who is with me, has done a great deal of work with women's groups in Canada on explaining the benefits of the American convention to Canadian women, and also to put them in solidarity with women's groups in Latin America. She has participated in meetings here in Canada on that subject and has also worked with me on the ratification campaign. She may be able to answer questions on that subject.

Article 4, by the way, deals with the death penalty as well under the right to life; it also deals with what possibly could be abortion.

There are two answers to that. First, we are recommending not a reservation but an interpretive declaration. It is still a work in progress. We have been working with international lawyers on the wording of an interpretive declaration that would apply to the whole American Convention on Human Rights, and not just article 4, although it would cover article 4 as well. It would protect us.

Mexico put in an interpretive declaration. There was no objection with respect to the same matter, and there was no objection by any of the states or the OAS to the Mexican interpretive declaration.

With respect to article 13, which deals with prior censorship, the worry was that this might interfere with our criminal laws against hate propaganda and hate literature, as well as our laws on child pornography. Once again, there is evidence that the commission and the court would be sympathetic to that kind of law. In any case, there is one area where we could have a memorandum of understanding, not a reservation.

En ce qui concerne les prisons, l'article de la convention dispose qu'on ne peut emprisonner un jeune délinquant dans une prison pour adultes. Parce que certaines petites provinces ont dans la même prison des ailes qu'elles réservent aux mineurs délinquants et des ailes réservées aux délinquants adultes elles ont aussi déclaré qu'elles ne peuvent pas respecter cet article. Au Canada, toutefois, nous ne plaçons pas dans la même cellule des mineurs délinquants et des délinquants adultes. En fait, si c'était le cas, il se pourrait que de nombreux pays d'Amérique latine contreviennent davantage que le Canada à cet article.

Nous avons une clause nonobstant. Cependant, nous avons ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres conventions internationales qui n'autorisent pas de clause nonobstant. Cela ne nous a pas empêchés de ratifier d'autres conventions comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes de même que la Convention relative aux droits de l'enfant ou le Pacte international. Par conséquent, il s'agit là d'une autre explication fallacieuse.

Il y a deux objections importantes. Il y a dans un premier temps, l'alinéa (4)a) concernant le droit à la vie et, dans un deuxième temps, l'article 13 sur la censure préalable.

Nous n'avons pas ménagé nos efforts et je vais vous en parler dans un instant. Mme Geneviève Lessard, qui m'accompagne aujourd'hui, a beaucoup travaillé avec des groupes de femme au Canada pour leur expliquer les avantages que la convention représente pour elles. Elle a aussi établi des liens de solidarité avec des groupes de femmes en Amérique latine. Elle a participé à des réunions ici au Canada sur le sujet et m'a aidé dans le cadre de la campagne de ratification. Elle pourra peut-être répondre à des questions sur ce sujet.

Au fait, l'article 4 traite de la peine de mort et du droit à la vie, et aussi peut-être de l'avortement.

Il y a deux façons de régler le problème. D'abord, on pourrait ajouter non pas une réserve, mais une déclaration d'interprétation. Nous y travaillons. Nous sommes en train d'élaborer, de concert avec des avocats spécialisés en droit international, une déclaration d'interprétation qui s'appliquerait à l'ensemble de la convention américaine relative aux droits de l'homme, et non pas uniquement à l'article 4. Cette déclaration nous protégerait.

Le Mexique a fait ajouter une déclaration d'interprétation. Personne ne s'y est opposé. Aucune objection n'a été formulée, que ce soit par les autres États ou par l'OEA.

En ce qui a trait à l'article 13, qui traite de la censure préalable, on dit craindre que cette disposition n'empiète sur nos lois pénales concernant la propagande haineuse, la littérature haineuse et la pornographie infantile. Encore une fois, tout porte à croire que la Commission et la Cour considéreraient favorablement ces mesures. Quoi qu'il en soit, cette question pourrait faire l'objet d'un protocole d'entente, et non d'une réserve.

Those are the two areas of serious objection, which could be covered not by reservations but by an interpretive declaration. As I say, it is a work in progress, not yet completed. We are still consulting with many people, including the women's groups.

Another serious objection, but not a legitimate one, in my view, is that some of the provinces do not want any more scrutiny by human rights instruments. Look at the Ontario case of *Waldman*. I mentioned two successful cases that went to the Human Rights Committee: *McIntyre* and *Lovelace*. Waldman was a Jew from Ontario who went to the Human Rights Committee asking for Ontario's support for Jewish parochial schools on the basis of freedom of religion and equality for all religions. After losing in Canada, he won in the Human Rights Committee of the United Nations. Ontario has, of course, failed to move on that. I might say that there are approximately four or five provinces that do support parochial schools, including Quebec and Alberta. I do not have the complete list, but these provinces support parochial schools by giving funding to them if they meet the standards of the provincial education system. Ontario does not want to do that. That is one case.

What lies behind much of this is that some provinces do not want any scrutiny. However, they are not being approached from a foreign policy point of view but from what this can do for Canadians.

The other argument we hear is that Canadians are not marching in the streets clamouring for the ratification of the American Convention on Human Rights. They did not do that when we joined the OAS. They did not do that on the Convention on Torture or on many other conventions. What happens is that the Canadian government takes a certain political position, shows political will and says, "We should ratify these conventions," and Canadians generally agree.

There is also growing support for the ratification as a result of the globalization movement and the proposals for the Free Trade Area of the Americas agreement. At Quebec City, and in many of the forums we participate in, many people are saying that if we are going to have the FTAA we should have a strong regional human rights system and Canada should be part of that.

The other area of new support comes from the Aboriginal community in Canada. The court rendered a decision last summer recognizing that, under the American Convention on Human Rights, indigenous people have the right to certain lands that they traditionally occupied. That has impressed some of our indigenous peoples.

I wish to point out that, at the Quebec Summit, one of the things that the Government of Canada and other governments in the Americas committed to was the strengthening of the inter-American system. That is contained in the final document of the

Voilà donc les deux principales objections qui ont été formulées, et qu'on pourrait résoudre au moyen non pas d'une réserve, mais d'une déclaration d'interprétation. Comme je l'ai indiqué, nous y travaillons. Nous consultons de nombreux groupes, y compris les organisations féminines.

On a par ailleurs fait valoir une autre objection, que je ne trouve pas légitime: certaines provinces ne veulent plus que leurs décisions soient soumises à l'examen des instruments de défense des droits de la personne. Prenons l'exemple de l'affaire *Waldman*, en Ontario. J'ai mentionné deux cas qui ont été accueillis favorablement par le Comité des droits de l'homme: *McIntyre* et *Lovelace*. Waldman, un juif de l'Ontario, a demandé au Comité des droits de l'homme que l'Ontario finance les écoles confessionnelles juives au nom de la liberté de religion et de l'égalité des religions. Après avoir perdu au Canada, il a obtenu gain de cause auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. L'Ontario, bien entendu, n'a pas donné suite à la décision. Il y a quatre ou cinq provinces qui financent les écoles confessionnelles, dont le Québec et l'Alberta. Je n'ai pas la liste avec moi, mais ces provinces acceptent de financer les écoles confessionnelles qui se conforment aux normes du système d'éducation de la province. L'Ontario s'y oppose. C'est un cas parmi d'autres.

Donc, certaines provinces ne veulent pas que leurs décisions fassent l'objet d'un examen. Toutefois, il faudrait envisager la question sous l'angle non pas des objectifs de la politique étrangère, mais des avantages que cela procure aux Canadiens.

Par ailleurs, on soutient que les Canadiens ne descendent pas dans la rue pour exiger la ratification de la convention américaine relative aux droits de l'homme. Ils ne l'ont pas fait quand nous sommes devenus membres de l'OEA. Ils ne l'ont pas fait non plus dans le cas de la convention contre la torture, par exemple. Ce qui arrive, c'est que le gouvernement canadien adopte une position, fait preuve de volonté politique et dit: «Nous devrions ratifier cette convention». Les Canadiens, de manière générale, sont d'accord.

La ratification de la convention bénéficie d'un appui de plus en plus large en raison du phénomène de la mondialisation et du projet de création d'une zone de libre-échange des Amériques. À Québec, et dans bon nombre des tribunes auxquelles nous participons, de nombreuses personnes ont laissé entendre que l'ALEA devait s'appuyer sur un système régional de protection des droits de la personne qui est solide et auquel le Canada devrait souscrire.

Il y a un autre groupe qui réclame maintenant la ratification de la convention, et c'est la collectivité autochtone du Canada. La Cour a statué, l'automne dernier, qu'en vertu de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, les Autochtones possédaient un droit de propriété sur les terres qu'ils occupaient depuis toujours. Cette décision a impressionné certains de nos groupes autochtones.

Je tiens à signaler que lors du Sommet de Québec, le Canada et les autres gouvernements des Amériques se sont engagés à renforcer le système interaméricain. Cet engagement figure dans le communiqué final du Sommet de Québec. Ils ont également

Quebec Summit. They also said they would take steps to strengthen the system in their own countries. We are not seeing that in Canada unless we ratify.

When the OAS held its general assembly in Windsor, Mr. Axworthy said that he would take steps to look into the ratification process and push it ahead. His exact words are in a speech he gave at that meeting.

With respect to the issue of transparency, since human rights are a shared federal and provincial responsibility, the federal government periodically discusses these matters with the provinces. We heard that last fall there would be such a meeting, and we asked for the right to be present as an observer to hear what was going on. We were refused. They will not allow anyone to attend those meetings as an observer. What is more troubling is that the lead department for those meetings is the Department of Canadian Heritage, not Foreign Affairs or Justice. There is no strong foreign policy argument being put forward by the federal government for ratification; the government is not advocating from a foreign policy point of view for the ratification. It is simply: "What do you think, boys and girls? Do you like it or not?"

I am troubled by Canadian Heritage's involvement. It is responsible for publicizing human rights instruments in Canada, but it does not have a policy role, as far as I know. That is either the Department of Justice for domestic human rights or the Department of Foreign Affairs for international human rights.

In conclusion, we strongly recommend that we ratify with an interpretive declaration that would cover the entire treaty, and in particular article 4, and one memorandum of understanding in article 13. If you look closely at the other eight major and five minor issues, they amount to nothing; they are an exaggeration and out of date in relation to the jurisprudence of the American court and the American commission.

**The Chairman:** Does Ms Lessard wish to add anything?

**Mr. Allmand:** She was at the meetings of the National Association of Women and the Law and also the Fédération des femmes du Québec. She has worked with associations in Latin America. She speaks Spanish. Ms Lessard was with me at the OAS meetings in Costa Rica when this was discussed, and also at the Quebec Summit. Ms Lessard could answer any questions.

**Senator Fraser:** First, could you leave with us the reference for the ruling on indigenous peoples? That sounds interesting, and I should like to read it.

**Mr. Allmand:** Yes.

annoncé l'adoption de mesures pour renforcer le système dans leurs propres pays. Seule la ratification nous permettra d'agir sur ce front au Canada.

Quand l'OEA a tenu son assemblée générale à Windsor, M. Axworthy a dit qu'il prendrait des mesures pour accélérer le processus de ratification. C'est ce qu'il a dit dans le discours qu'il a prononcé à l'assemblée.

Pour ce qui est de la transparence, puisque les droits de la personne constituent une compétence à la fois fédérale et provinciale, le gouvernement fédéral discute périodiquement de cette question avec les provinces. Nous avons entendu dire, l'automne dernier, qu'une réunion allait avoir lieu. Nous avons demandé l'autorisation d'y assister à titre d'observateurs, demande qui nous a été refusée. Ils ne veulent pas d'observateurs à ces réunions. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que le ministère responsable de ces réunions est le ministère du Patrimoine canadien, et non pas celui des Affaires étrangères ou de la Justice. La ratification de la convention de fait pas partie des priorités de la politique étrangère du gouvernement. Il ne prône pas la ratification de celle-ci dans le cadre de sa politique étrangère. Il dit tout simplement: «Qu'en pensez-vous? Êtes-vous d'accord ou non?»

Le rôle joué à ce chapitre par le ministère du Patrimoine canadien m'inquiète. Ce ministère est chargé de faire la promotion des instruments de protection des droits de la personne au Canada. À ma connaissance, il n'a pas de mandat sur le plan de la politique générale. Le ministère de la Justice est responsable des droits de la personne à l'échelle nationale, tandis que le ministère des Affaires étrangères est responsable des droits de la personne à l'échelle internationale.

Pour terminer, nous recommandons vivement la ratification de la convention, l'ajout d'une déclaration d'interprétation qui s'appliquerait à l'ensemble du traité, y compris l'article 4, et l'adoption d'un protocole d'entente pour l'article 13. Si vous examinez de près les huit questions majeures et les cinq questions mineures qui ont été formulées, vous allez vous rendre compte qu'elles constituent une exagération et qu'elles sont dépassées, vu les décisions rendues par la Cour et de la Commission interaméricaines.

**La présidente:** Est-ce que Mme Lessard souhaite ajouter quelque chose?

**M. Allmand:** Elle a assisté aux réunions de l'Association nationale de la femme et du droit et de la Fédération des femmes du Québec. Elle a collaboré avec des associations féminines en Amérique latine. Elle parle l'espagnol. Mme Lessard était présente aux réunions de l'OEA, au Costa Rica, quand la question a été abordée, de même qu'au Sommet de Québec. Elle pourra répondre à toutes vos questions.

**Le sénateur Fraser:** D'abord, pouvez-vous nous laisser une copie de la décision concernant les Autochtones? Je trouve cela intéressant, et j'aimerais la lire.

**M. Allmand:** D'accord.

**Senator Fraser:** Second, on the convention — here I betray the fact that I am new to this — on article 20, the right to nationality, what is the difference between nationality and citizenship?

**Mr. Allmand:** I do not think there is very much difference. I cannot give you a legal answer to that question, but I think it means more or less the same thing. I could determine the answer and provide it to you.

**Senator Fraser:** Finally, article 13 does not bother me as much as article 14. As a former journalist, I automatically react with grave caution, to say the least, at any notion that any state body can tell the media what to say, which is essentially what this does. It also occurs to me that this would compound difficulties in those countries where a free press most needs protection. Let us assume a journalist is in a military dictatorship and is brave enough to publish the truth about some nasty goings-on. The benefit of the journalist's work can be undone by publishing, for instance, the general's statement: "No, of course I never killed or tortured or made anyone disappear. This is all a lie." I honestly have grave trouble with that. However, I repeat, I am new to this. Do you know if anyone else has had grave trouble with that?

**Mr. Allmand:** They have not. However, our researchers on this article pointed out that there are similar provisions to this article in provincial legislation, although not in Quebec. It is also contained within many civil law traditions, this right of reply. The Inter-American Court considers that national law should establish the conditions of the exercise of the right and that the contents of the law may vary from one state to the other within the framework of the concept stated by the court. It is not an airtight provision that applies in the same way to all states.

By the way, Mr. Cassel will appear after me, and he may have answers to some of these questions as well.

Canadian legislation does provide for compensation. The risk of a successful complaint is minimal, I am told, in the inter-American system. This article has never been a big issue.

**Senator Fraser:** The only province where I worked as a journalist was Quebec. If my recollection is accurate, the way the system works there — and perhaps this is the way it works elsewhere — is that if the newspaper agreed to publish a correction or a retraction, appropriately prominently, that would constitute defence in subsequent libel proceedings. However, the law could not, on a blanket basis, say: "Any offended party can come along and demand..."

**Mr. Allmand:** The way I read the article, it is almost that the person would have the right to submit a letter to the editor to respond. We also have the press council. We have one in Quebec, I believe. Sometimes they recommend corrections. I do not know if newspapers often turn them down, but I have the impression that generally they agree.

**Le sénateur Fraser:** Ensuite, j'aimerais revenir à l'article 20 de la convention, qui traite du droit à une nationalité. Je dois avouer que je ne connais pas tellement le sujet. Quelle est la différence entre nationalité et citoyenneté?

**M. Allmand:** À mon avis, il n'y a pas grande différence entre les deux. Je ne peux pas vous donner de définition légale, mais je pense qu'ils veulent dire plus ou moins la même chose. Je vais toutefois me renseigner et vous trouver la réponse.

**Le sénateur Fraser:** Enfin, l'article 13 ne me préoccupe pas autant que l'article 14. En tant qu'ancienne journaliste, je réagis automatiquement avec grande prudence, c'est le moins qu'on puisse dire, à l'idée qu'un organisme de l'État puisse dicter aux médias le contenu de leurs articles, ce que fait essentiellement cette disposition. D'ailleurs, cela ne ferait que compliquer la situation dans les pays où la liberté de la presse doit être protégée. Prenons l'exemple d'un journaliste qui travaille dans un pays soumis à la dictature militaire et qui a le courage de dénoncer certaines activités qui lui paraissent louches. Ses efforts peuvent être réduits à néant par la publication, par exemple, d'une déclaration du général affirmant: «Non, bien entendu, je n'ai jamais tué, torturé ou fait disparaître qui que ce soit. Tout cela est faux.» Cette question me préoccupe beaucoup. Encore une fois, ce sujet, pour moi, est nouveau. Savez-vous si d'autres ont formulé des préoccupations à cet égard?

**M. Allmand:** Non. Toutefois, d'après nos attachés de recherche, on retrouve des dispositions similaires dans les lois provinciales, sauf celles du Québec. Ce droit de réponse fait partie de nombreux systèmes issus du droit romain. La Cour interaméricaine estime que les lois nationales devraient fixer les conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé. Le contenu de ces lois peut cependant varier d'un État à l'autre, dans le cadre du concept énoncé par la Cour. Ce n'est pas une disposition étanche s'applique de la même façon à tous les États.

Au fait, M. Cassel, qui va comparaître après moi, sera peut-être en mesure de répondre à certaines de vos questions.

La législation canadienne prévoit des dédommagements. Il y a un peu de chances, dans le système interaméricain, qu'une plainte soit accueillie favorablement. Cet article n'a jamais vraiment posé de problèmes.

**Le sénateur Fraser:** Le seul endroit où j'ai pratiqué le métier de journaliste, c'est au Québec. Si je me souviens bien, d'après le système en vigueur dans cette province — et c'est peut-être la même chose ailleurs — le journal qui accepte de publier une rectification ou une rétractation bien en vue se protège contre toute action en diffamation ultérieure. Toutefois, la loi ne peut pas, de façon générale, disposer que «toute personne offensée peut exiger...»

**M. Allmand:** D'après mon interprétation de l'article, la personne aurait le droit de faire parvenir une lettre au rédacteur en chef. Nous avons également le conseil de la presse. Il y en a un au Québec, si je ne m'abuse. Il recommande parfois qu'on publie des rectifications. Je ne sais pas si les journaux refusent souvent de le faire, mais j'ai l'impression que, de manière générale, ils les publient.

I have not heard of this article being problematic. You will hear from other witnesses that will offer you more on the experience of this article in the inter-American system, I hope.

That is not one of the articles that Canada has on their list. Some provinces have a similar provision. I always thought that you had to print a letter to the editor or something like that.

**The Chairman:** You have mentioned that there were eight major issues raised in Canada and five minor, and you have pointed out two. Do you have this in writing so that we may have it as part of our record?

You said it is outdated. We have department officials who indicate they are, due to the confidentiality of the process between federal and provincial officials, seeking advice as to whether they can provide the materials. Anything you have would be helpful in our analysis.

You also indicated that lawyers looked at certain sections, and again it would be helpful if you have that in a form you could file.

**Mr. Allmand:** We wrote the minister for Latin America, David Kilgour, and he sent us a letter about all these objections. It is worse that they consider objections to a treaty as confidential on the basis of security. That is a flagrant violation of transparency. Other federal-provincial meetings have taken place in public on more serious matters.

**The Chairman:** In fairness to the department officials, our first report indicated that the ministers have not met for some 11 years; thus, it is not a question of transparency at the ministerial level. The working committees are comprised of bureaucrats. Before they responded fully, they wanted to ensure all their colleagues are in line.

I am hoping they adopt your approach of transparency and provide us with it. In the meantime, I want the benefit of what information you have.

**Mr. Allmand:** When we received the list of these eight major and five minor conflicts, we had them studied by experts. We presented a brief to the Canadian government, dated May 19, 2000, and there are further interpretations by the commission and the court that would be helpful. I appeared before the House of Commons committee and distributed this document.

Under each objection by the government, we have a response. I would be glad to have that sent to the committee. It deals with each of the objections, major and minor, in turn.

The other one was on the responses of other international experts.

Je n'ai jamais entendu dire que cet article pose problème. Vous allez entendre d'autres témoins qui, je l'espère, seront en mesure de vous en dire plus à ce sujet.

Cet article ne figure pas sur la liste établie par le Canada. Certaines provinces ont une disposition similaire. J'ai toujours pensé qu'il fallait publier la lettre adressée au rédacteur en chef, ou autre chose du genre.

**La présidente:** Vous avez dit que la Canada avait formulé huit objections majeures, et cinq mineures. Vous en avez mentionné deux. Pourriez-vous nous les soumettre par écrit pour que nous puissions les consigner au compte rendu?

Vous avez dit, aussi, que la liste est dépassée. Les fonctionnaires cherchent à savoir s'ils peuvent nous fournir ces renseignements, vu le caractère confidentiel des discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous serions heureux d'obtenir toute information qui pourrait nous être utile dans notre étude.

Vous avez dit également dit que les avocats ont examiné certaines dispositions. Encore une fois, si vous avez des notes là-dessus, nous serions bien heureux de les avoir.

**M. Allmand:** Nous avons écrit à David Kilgour, qui est le ministre responsable de l'Amérique latine. Il nous a fait parvenir une lettre au sujet des objections qui ont été formulées. Pour lui, toute objection à un traité doit demeurer confidentielle pour des raisons de sécurité. Il s'agit là d'une violation flagrante du principe de transparence. Nous avons assisté à des réunions fédérales-provinciales sur des sujets plus sérieux qui étaient publiques.

**La présidente:** Pour être juste envers les fonctionnaires, notre premier rapport indiquait que les ministres ne s'étaient pas réunis depuis 11 ans. Donc, le problème de transparence ne se pose pas au niveau ministériel. Les groupes de travail sont composés de bureaucrates. Ils voulaient s'assurer, avant de répondre, que tous leurs collègues étaient sur la même longueur d'onde.

J'espère qu'ils vont fait preuve de transparence, comme vous l'avez fait, et nous fournir les renseignements demandés. Entre temps, j'aimerais bien avoir tous les renseignements que vous avez là-dessus.

**M. Allmand:** Quand nous avons reçu la liste des huit questions majeures et des cinq questions mineures, nous l'avons soumise à nos experts pour qu'ils l'examinent. Nous avons déposé un mémoire auprès du gouvernement canadien le 19 mai 2000. Il y a d'autres interprétations de la Commission et de la cour qui pourraient vous être utiles. J'ai remis ce document au comité de la Chambre des communes quand j'ai comparu devant lui.

Nous avons répondu à chaque objection qui a été formulée par le gouvernement. Je vais vous envoyer volontiers ce document. Il traite des objections majeures et mineures qui ont été formulées.

L'autre document examine les réponses données par des experts internationaux.

**The Chairman:** If you have any analysis on sections that you had as part of your work, it would be helpful to provide them. It is a cost-cutting measure, and we will to take into account as much information as we can table here.

**Senator Kinsella:** You outlined some foreign policy objectives that could be met by Canadian participation under this particular treaty. Let us reflect on some of the domestic benefits for Canada. Your appearance here, as we are discussing whether Canada should ratify the convention, is already serving an important domestic objective. That is making Canadians aware that there is regional machinery for human rights in the Americas hemisphere. How does that help us across Canada?

Would you agree that the more we participate with others on the planet in explicating the values of human rights the better it is for our school children and university students?

You alluded to the *Lovelace* case, which I had a hand in writing myself. There was an international instrument used, but it had tremendous direct impact domestically. Would you reflect on some of the ways the human rights agenda in Canada can be enriched by greater participation in all the machinery of the OAS in the field of human rights?

**Mr. Allmand:** On the foreign policy side, to do anything that assists in regional peace and stability helps us as Canadians. We can see what massive attacks on human rights do, whether in Afghanistan, the Middle East or New York City, how that can spread and upset the stability and peace of the entire world. To have an instrument and institutions in our region where human rights are respected and can be enforced can help us. If we think we can build a wall around Canada and escape serious attacks on human rights, whether in the Americas, the Middle East, Afghanistan, Yugoslavia or elsewhere, we are wrong. We are involved in this one little world.

In our discussions with women's organizations, they pointed out that being in solidarity on such issues with women's groups in the Americas — the Caribbean, South America, Central America, Mexico and the United States — strengthens all our human rights. We learn from them and they learn from us. Women's groups in the Americas want us in the system because if we are there then Canadian jurisprudence, such as *Morgentaler* and others on women's reproductive rights, can be brought in and cited before the commission and the court in the inter-American system. We can help them, while they have wisdom on many issues that could help us in the strengthening of our system.

There could be other examples. Just as *Lovelace* and *McIntyre* went to Geneva to plead their case, the Inter-American Court is in the Americas. It is probably easier to access as some of the institutions are in Washington and some in Costa Rica, and if they had to be used it could be to the benefit of all Canadians.

**La présidente:** Nous aimerions bien avoir, aussi, les analyses des articles que vous avez effectuées dans le cadre de votre travail. Cela nous permettra de réduire nos coûts. Nous allons tenir compte de tous les renseignements qui nous sont communiqués.

**Le sénateur Kinsella:** Vous avez parlé des objectifs en matière de politique étrangère que le Canada pourrait attendre dans le cadre de ce traité particulier. J'aimerais qu'on parle des avantages que cela présente pour le Canada. Votre comparution ici, alors que nous sommes en train de discuter de la question de savoir si le Canada devrait ratifier la convention, est importante en soi. Elle permet de sensibiliser les Canadiens au fait qu'il existe un système régional de protection des droits de la personne dans les Amériques. Qu'est-ce que cela nous apporte sur le plan national?

Ne croyez-vous pas que si nous intensifions nos efforts, de concert avec d'autres pays, en vue d'expliquer l'importance des droits de la personne, les écoliers et les étudiants d'université vont en profiter?

Vous avez parlé de l'affaire *Lovelace*, que j'ai moi-même examinée. On a eu recours à un instrument international qui a eu un impact énorme à l'échelle nationale. Pouvez-vous nous dire comment nous pouvons promouvoir davantage le respect des droits de la personne au Canada en jouant un plus grand rôle au sein de l'OEA dans ce domaine?

**M. Allmand:** En ce qui a trait aux objectifs en matière de politique étrangère, toute intervention en faveur de la paix et de la stabilité régionales ne peut que nous aider. Nous voyons ce que donnent les atteintes profondes aux droits de la personne, que ce soit en Afghanistan, au Moyen-Orient ou à New York. Nous voyons comment cela peut nuire à la stabilité et à la paix dans le monde. Avoir un mécanisme et des institutions dans notre région qui font la promotion des droits de la personne ne peut que nous aider. Si nous pensons que le fait d'ériger un mur autour du Canada va nous protéger contre toute atteinte sérieuse aux droits de la personne, que ce soit dans les Amériques, au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Yougoslavie ou ailleurs, nous nous trompons. Nous ne pouvons pas nous isoler des autres.

D'après les groupes de défense des droits des femmes, la solidarité avec d'autres groupes de femmes dans les Amériques — les Caraïbes, l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale, le Mexique et les États-Unis — renforce le respect des droits de la personne. Nous tirons les enseignements de nos expériences respectives. Les groupes de défense des intérêts des femmes dans les Amériques veulent que nous fassions partie du système parce que la jurisprudence canadienne, comme l'arrêt *Morgentaler* et autres décisions sur les droits de reproduction des femmes, peuvent être citées devant la Commission et la Cour dans le système interaméricain. Nous pouvons les aider et en même temps renforcer notre système en tirant parti de leur savoir dans de nombreux domaines.

Il y a d'autres exemples. *Lovelace* et *McIntyre* se sont rendus à Genève pour plaider leur cause. La Cour interaméricaine, elle, est située dans les Amériques. Il est plus facile d'y avoir accès, puisque certaines institutions se trouvent à Washington, et d'autres, au Costa Rica. Si on devait y avoir recours, ce sont les Canadiens dans leur ensemble qui en profiteraient.

**Senator Kinsella:** Reference was made to the work you and your organization has done with Canadian women's organizations. Part of the logjam, and it has been jammed up for 12 years, is with a number of the provinces.

Are you able to work with provincial women's organizations to sensitize them to the importance of this convention and Canadian ratification, thereby having them exert influence on provincial governments to move with greater dispatch in the direction of giving their approval?

Do you know which provinces have agreed that Canada ought to deposit the instruments of ratification, and which provinces have not indicated that they agree or disagree that Canada should ratify?

**Mr. Allmand:** That is a question causing me concern. We wrote to all provincial ministers two years ago, and we visited those we could. After listening to us, they said they gave their advice to the federal government and would not tell us.

To me, that is unacceptable in a democracy. We give our advice to the federal government, but we cannot find out what advice the provinces are giving to the federal government, and we cannot attend as observers to listen to the discussion at the meetings.

**Senator Kinsella:** Are you referring to the meetings of the continuing committee of the officials responsible for human rights?

**Mr. Allmand:** Yes.

**Senator Kinsella:** This is a continuing committee of federal, provincial and territorial ministers with responsibility for human rights, which has not met for 12 years.

**Mr. Allmand:** They met last fall, and we asked to go to the meeting. At least the committee met.

**Senator Kinsella:** Did the ministers meet?

**Mr. Allmand:** No, they did not.

**Senator Kinsella:** Has this group of ministers met in the last 12 years?

**Mr. Allmand:** You are right. I was talking about the officials.

**Senator Kinsella:** The officials meet once a year, not twice, and they are secret meetings.

**Mr. Allmand:** Yes.

**Senator Kinsella:** We do not know what the agenda is, or the progress they are making.

**Mr. Allmand:** Exactly. With respect to the women's movement, we had a one-day meeting in Montreal at which we invited all the major women's movements and other groups that might be concerned with the ratification of the charter. We had a very good discussion with them. There were follow-up meetings. Perhaps

**Le sénateur Kinsella:** Vous avez parlé de votre travail avec les groupes de défense des droits des femmes au Canada. Si nous nous trouvons dans une impasse depuis 12 ans, c'est à cause, en partie, de certaines provinces.

Êtes-vous en mesure de collaborer avec les groupes de femmes dans les provinces, de les sensibiliser à l'importance de ratifier la convention, de les amener à exercer des pressions sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils appuient la convention sans plus tarder?

Quelles sont les provinces qui estiment que le Canada devrait ratifier la convention, et quelles sont celles qui n'ont pas encore fait connaître leur position là-dessus? Le savez-vous?

**M. Allmand:** C'est une question qui me préoccupe. Nous avons écrit, il y a deux ans, à tous les ministres provinciaux. Nous en avons rencontré certains. Après nous avoir écoutés, ils nous ont dit qu'ils avaient exposé leur position au gouvernement fédéral, sauf qu'ils ne voulaient pas nous dire qu'elle était celle-ci.

Je trouve cela tout à fait inacceptable. Nous vivons dans une démocratie. Nous donnons des conseils au gouvernement fédéral, mais nous ne pouvons pas savoir quels conseils il reçoit des provinces. Nous ne pouvons pas non plus assister aux réunions comme observateurs.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que vous faites allusion aux réunions du comité permanent qui est responsable des droits de la personne?

**M. Allmand:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Il s'agit du Comité permanent des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux qui sont responsables du respect des droits de la personne. Ce comité ne s'est pas réuni depuis douze ans.

**M. Allmand:** Il s'est réuni l'automne dernier, et nous avons demandé à assister à la réunion. En tout cas, le comité s'est réuni.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que les ministres se sont rencontrés?

**M. Allmand:** Non.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que le groupe des ministres s'est réuni au cours des 12 dernières années?

**M. Allmand:** Vous avez raison. Je parlais des fonctionnaires.

**Le sénateur Kinsella:** Les fonctionnaires se réunissent une fois par année, non pas deux, et les réunions sont secrètes.

**M. Allmand:** C'est exact.

**Le sénateur Kinsella:** Nous ne savons pas sur quoi portent les discussions, ou s'ils font des progrès.

**M. Allmand:** Exactement. En ce qui a trait aux organisations féminines, nous avons tenu une réunion d'un jour à Montréal, réunion à laquelle nous avons invité tous les principaux groupes de femmes et autres organismes qui tiennent à ce que la convention soit ratifiée. Nous avons eu de très bonnes

Ms Lessard could tell the committee about the meetings with the Fédération des femmes du Québec and with NAWL, the National Association of Women and the Law.

[Translation]

**Ms Geneviève Lessard, Assistant Coordinator, Democratic Development Program:** The work that has been done with the women's rights movements in Canada was done, first, mainly with national organizations. More recently, at the request of the Fédération des femmes du Québec (FFQ), the community service of the Université du Québec à Montréal held a training session led by Dr. Lucie Lamarche. That training session was intended mainly for Quebec women's groups. It was a pilot project designed, first, to make women's groups aware of the problem of the inter-American system, its main instruments, the general economic integration dynamic and the need to join this inter-American human rights system.

In the near future, those representatives of Quebec's women's groups will in turn have the opportunity to receive training enabling them to give these types of information sessions on the inter-American system.

This pilot project is not one of our initiatives, but we nevertheless supported it. We supported it in Quebec, and we hope to be able to do the same in the other provinces in the hope of raising interest among women's groups and among the universities.

**Senator Kinsella:** Has this group contacted the Government of Quebec?

**Ms Lessard:** Representatives from the Conseil du statut de la femme were at the training session. For the moment, women's groups are not prepared to lobby provincial jurisdictions directly for ratification. They are currently studying the inter-American system and its risks and opportunities.

We spoke a moment ago about the human rights opportunities for Canadian men and women. On this point, if Canada ratified the American Convention on Human Rights supported by a solid interpretive declaration in the development of which the Canadian women's groups would have taken part, if things were transparent, if women's groups were involved in the discussion and we had those declarations of interpretation, we could reinforce women's rights in Canada and in Latin America in particular. All women in Latin America could benefit from the Canadian interpretation.

**Senator Kinsella:** Do you know whether the Government of Quebec has made a final decision?

discussions. Il y a eu des réunions de suivi. Mme Lessard peut peut-être vous parler des réunions de la Fédération des femmes du Québec et de l'ANFD, l'Association nationale de la femme et du droit.

[Français]

**Mme Geneviève Lessard, coordonnatrice adjointe, Programme au développement démocratique:** Le travail qui a été effectué auprès des mouvements pour la défense des droits de la femme au Canada s'est fait, dans un premier temps, principalement auprès des organisations nationales. Plus récemment, à la demande de la Fédération des femmes du Québec (la FFQ), le service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal a tenu une session de formation animée par le Dr. Lucie Lamarche. Cette session de formation s'adressait principalement aux groupes de femmes du Québec. Il s'agissait d'un projet pilote visant, dans un premier temps, à sensibiliser les groupes de femmes à la problématique du système interaméricain, à ses principaux instruments, à la dynamique de l'intégration économique en général et à la nécessité d'adhérer à ce système de droits de la personne interaméricain.

Prochainement, ces représentants des groupes de femmes québécoises auront la possibilité de recevoir une formation qui leur permettra d'offrir, à leur tour, de telles sessions d'information sur le système interaméricain.

Ce projet pilote n'est pas une de nos initiatives, mais nous l'avons toutefois appuyé. On l'a appuyé au Québec et nous espérons pouvoir faire de même dans les autres provinces dans l'espoir de susciter un intérêt chez les groupes de femmes et également chez les universités.

**Le sénateur Kinsella:** Ce groupe est-il entré en contact avec le gouvernement du Québec?

**Mme Lessard:** Des représentantes du Conseil du statut de la femme étaient présentes lors de la séance de formation. Pour le moment, les groupes de femmes ne sont pas prêts à faire un lobby directement au niveau des juridictions provinciales pour la ratification. Elles en sont présentement à l'étude du système interaméricain et à l'étude des risques et possibilités.

Nous parlions tout à l'heure des possibilités en matière des droits de la personne pour les Canadiens et Canadiennes. À ce sujet, si le Canada ratifiait la Convention américaine des droits de l'homme appuyé d'une solide déclaration interprétative à l'élaboration de laquelle les groupes canadiens de femmes auraient participé, s'il y avait de la transparence, si les groupes de femmes étaient impliqués dans cette discussion et qu'on avait ces déclarations interprétatives, on pourrait justement renforcer les droits de la femme au Canada et surtout en Amérique latine. En effet, toutes les femmes de l'Amérique latine pourraient bénéficier de l'interprétation canadienne.

**Le sénateur Kinsella:** Savez-vous si le gouvernement du Québec a pris une décision définitive?

**Ms Lessard:** As Mr. Allmand mentioned, the provinces refer us back to the Canadian government. In other words, they toss the ball back and forth. It's nothing more than a game of hide-and-seek. We don't exactly know which province has which objection. We only get bits of information from conversations.

**Senator Kinsella:** If I remember correctly, when we were in the same situation, before international agreements were ratified, the Government of Quebec was the one that conducted the most thorough studies of the governments of the other provinces. Quebec conducted an in-depth study of the UN international treaties.

If the Government of Quebec took this initiative, it would be interesting to know whether the Quebec government has already given its support for ratification. If the Government of Canada is the only one not wishing to ratify, parliamentarians may intervene, but we have no information at this time.

[English]

**Mr. Allmand:** At this training session at the Université du Québec à Montréal, we assisted in having Latin American women experts attend the meeting. There was an expert from Latin America saying why she thought Canadian women should support it. There was a meeting at the recent conference of the National Association of Women and the Law with women from all over the country. We had four members of our staff there, including Ms Lessard, and the chairman of our board, Kathleen Mahoney from Calgary, participating in that meeting and giving information. Both the Fédération des femmes du Québec and the National Association of Women and the Law are looking seriously at the question of ratification.

[Translation]

Am I right?

**Ms Lessard:** Yes. The National Association of Women and the Law examined the Belem do Para Convention on Violence Against Women, the American Convention on Human Rights and the system in general in a series of workshops. Of course, the position will come later, but we sense that Canadian women's groups are interested in pushing the study on the inter-American system further.

[English]

**The Chairman:** Both associations will be before us as witnesses.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** When you say interpretive declaration, you're mainly referring to the Association nationale des femmes au Québec.

Are the other associations in the other Canadian provinces working in concert with Quebec? Are they cells isolated from one another without any coordination? What will be the final result?

**Mme Lessard:** Comme M. Allmand l'a mentionné, les provinces nous renvoient au gouvernement canadien. En d'autres mots, on se renvoie la balle. C'est ni plus ni moins un jeu de cache-cache. On ne sait pas exactement quelle province a quelle objection. On n'obtient que des bribes d'information à travers les conversations.

**Le sénateur Kinsella:** Je me souviens, lorsque nous étions dans la même situation, avant la ratification des pactes internationaux, le gouvernement du Québec est celui à avoir fait les études les plus sérieuses parmi les gouvernements des autres provinces canadiennes. Le Québec a fait une étude approfondie sur les pactes internationaux des Nations Unies.

Si cette initiative a été prise par le gouvernement du Québec, il serait intéressant de savoir si le gouvernement du Québec a déjà donné son appui à une ratification. S'il y a seulement le gouvernement du Canada qui ne désire pas faire la ratification, les parlementaires peuvent intervenir, mais actuellement, nous n'avons aucun renseignement.

[Traduction]

**M. Allmand:** Nous avons invité des spécialistes de l'Amérique latine à la séance de formation qui a lieu à l'Université du Québec, à Montréal. Une d'entre elles nous a expliqué pourquoi les Canadiennes devaient, à son avis, appuyer la convention. L'Association nationale de la femme et du droit a tenu, récemment, une conférence à laquelle ont participé des femmes de toutes les régions du pays. Quatre représentantes de notre groupe, y compris Mme Lessard et la présidente du conseil, Kathleen Mahoney, de Calgary, y ont assisté. La Fédération des femmes du Québec et l'Association nationale de la femme et du droit examinent de près la question de la ratification.

[Français]

Aie-je raison?

**Mme Lessard:** Oui. L'Association nationale de la femme et du droit s'est penchée sur la Convention Belem do Para sur la violence faite aux femmes, la Convention américaine des droits de l'Homme et le système en général dans une série d'ateliers. Évidemment, la position viendra plus tard, mais on sent qu'il y a un intérêt à pousser plus loin l'étude du système interaméricain du côté des groupes de femmes canadiens.

[Traduction]

**La présidente:** Les deux associations vont comparaître devant nous.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Lorsque vous parlez de la déclaration interprétative, vous parlez surtout de l'Association nationale des femmes au Québec.

Les autres associations des autres provinces canadiennes travaillent-elles en concertation avec le Québec? Sont-elles des cellules isolées les unes des autres où il y n'a aucune coordination? Qu'allons-nous avoir comme résultat final?

**Mr. Allmand:** At that meeting we had in Montreal a year ago, we invited a number of women's associations, including NAC; we have a list of them. A number of national organizations were present, including the Fédération des femmes du Québec. A number of other meetings were subsequently held with national groups and the Association of Women's Groups. A training session was also held at the Université du Québec à Montréal.

I also understand that English-speaking women from other provinces expressed the wish to have a similar training conference in English held in the other provinces. That was also the case of the national groups and groups in the other provinces.

**Senator Ferretti Barth:** If a consensus is reached among the national associations of women across Canada, we will have enormous strength, but if we only do little things here and there, we'll still be here two or three years from now.

The first thing would be to make women's groups aware that they should join forces and form a Canadian national federation representing women's wishes. Failing that, we will never be able to support the suggestions concerning the issue of women.

**Mr. Allmand:** Our purpose is not to force the creation of a federation, but to reach a consensus on the issue. However, we are only in the initial stages of this program. Enormous progress has been achieved since we started this campaign. Among other things, training conferences are currently being offered. I hope we can achieve good results.

Your committee will have the opportunity to hear from those groups in the near future.

[English]

**Senator Joyal:** I have a series of questions that I will ask all in a row. Some are related to the philosophy of human rights that we try to implement in those international instruments and others are targeted on specific issues. In 1990, when Canada joined the OAS — and I know that you were one of the members of the other place pushing for that — was there any statement made by Canada on the inter-American human rights agreement?

The second question is about the Aboriginal issues. You will remember that the Summit of the Americas on Aboriginals took place in Columbia, South America. Did some Aboriginals groups in Canada — I am thinking of the Assembly of First Nations — make representation to Canada to join the inter-American human rights instruments, because it would give them an international basis to get the international treaties that they have been working on for many years?

Third, when the federal government wants to introduce legislation or sign an agreement in a field that is of joint competence, such as human rights — especially the property of

**M. Allmand:** À cette réunion que nous avons eu à Montréal il y a un an, nous avons invité plusieurs associations de femmes, dont la NAC — nous en avons une liste. Plusieurs organisations nationales étaient présentes, dont la Fédération des Femmes du Québec. Plusieurs autres réunions se sont tenues par la suite avec les groupes nationaux et du Québec. Une session de formation s'est tenue également à l'Université du Québec à Montréal.

Je comprends aussi que les femmes de langue anglaise d'autres provinces ont manifesté le désir d'avoir une conférence de formation de ce genre en langue anglaise tenue dans les autres provinces. Il en va de même pour les groupes nationaux et les groupes dans les autres provinces.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si on obtient un consensus chez toutes les associations nationales des femmes à travers le Canada, nous aurons une force énorme. Mais si nous ne faisons que de petites choses à gauche et à droite, d'ici deux ou trois ans nous en seront encore là.

La première chose serait de sensibiliser les groupes de femmes à se réunir et former une fédération nationale canadienne représentant les volontés de la femme. Sans quoi nous n'arriverons jamais à appuyer les suggestions concernant la question de la femme.

**M. Allmand:** Notre but n'est pas de forcer la création d'une fédération mais d'obtenir un consensus sur la question. Cependant, nous ne sommes qu'aux premières étapes de ce programme. Un progrès énorme a été réalisé depuis que nous avons entamé cette campagne. Entre autres, des conférences de formation sont présentement offertes. J'espère pouvoir arriver à de bons résultats.

Votre comité aura justement la chance d'entendre ces groupes prochainement.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais poser une série de questions. Certaines ont trait au principe du respect des droits de la personne que nous essayons de mettre en oeuvre dans ces instruments internationaux. D'autres portent sur des sujets plus précis. C'est en 1990 que le Canada est devenu membre de l'OEA — et je sais que vous étiez un des députés de l'autre endroit qui militait en faveur de cela. Est-ce que le Canada, au moment de son adhésion, a fait une déclaration sur la convention interaméricaine relative aux droits de la personne?

La deuxième question porte sur les Autochtones. Comme vous le savez, le sommet des Amériques sur les Autochtones a eu lieu en Colombie, en Amérique du Sud. Y a-t-il des groupes autochtones au Canada — et je pense à l'Assemblée des premières nations — qui ont fait des démarches auprès du gouvernement du Canada pour qu'il ratifie les instruments interaméricains des droits de la personne, au motif que cela leur permettrait de faire adopter les traités internationaux sur lesquels ils travaillent depuis de nombreuses années?

Troisièmement, quand le gouvernement fédéral veut déposer une loi ou signer une entente dans un domaine de compétence partagée comme les droits de la personne — et notamment la

civil rights section, section 92 of the Constitution — there is a responsibility of the province in that domain. However, there is a possibility for the federal government to move in its own jurisdiction. You mentioned an interpretive declaration. Have you prepared a draft that we could see and determine if there is a possibility for the federal government to sign the instruments with the proviso that the provinces opt in as the determined on their respective basis?

My last question is about the fundamental values that we try to promote as a country. The prime minister was touring Africa last month. If the African countries want to profit to the maximum of commerce and trade with the eight most developed countries in the world, there are two domains in which they must improve. The first domain was governance, and the second was human rights. The African leaders group said that there was a joint draft on governance, and they would be able to achieve change. However, they said that human rights was their own affair. In other words, it is an off-limits domain.

It is strange that we are the leader in the negotiation of a free trade agreement with South America yet at the moment that we do not want to join in an international instrument that establishes human rights in South America. We as a country believe that economic integration is more achievable if there is some kind of joint approach on fundamental human rights and environmental issues. You will remember the free trade discussions with the U.S. and Mexico 10 years or 15 years ago. We must streamline our speeches internationally. We cannot want a group of countries to benefit from free trade and, at the same time, declare that we do not need a human rights instrument that could exist with another part of the world. The subliminal message is that we have a better approach.

There is an important argument that did not exist 10 years ago. This argument needs to be developed more. As a country, we must have one approach to human rights internationally on the basis of the globalization movement that we must address.

**Mr. Allmand:** In 1990, when Canada joined the OAS, I understand that the Right Honourable Joe Clark made a statement. I do not have it with me but it was to the effect that he would pursue joining the inter-American human rights system.

That statement could be obtained. I do not know if it was in Hansard when the bill was being put through. The then prime minister made that statement, but other things happened. There was a change of government, and joining the inter-American human rights system has not been pursued for one reason or another.

On indigenous issues, as far as I know neither the AFN nor any other Canadian indigenous group has made any recommendation with respect to ratification.

propriété et les droits civils, qui sont énoncés à l'article 92 de la Loi constitutionnelle — les provinces ont une responsabilité en la matière. Toutefois, le gouvernement fédéral peut intervenir dans sa propre sphère de compétence. Vous avez parlé de la déclaration d'interprétation. Avez-vous préparé un libellé que nous pouvons examiner, afin de voir si le gouvernement fédéral peut signer les instruments, à la condition que les provinces donnent leur accord?

Ma dernière question porte sur les valeurs fondamentales que nous essayons de promouvoir au Canada. Le premier ministre s'est rendu en Afrique le mois dernier. Si les pays africains veulent profiter au maximum du commerce et des échanges avec les huit pays les plus développés au monde, ils doivent apporter des améliorations dans deux domaines, soit la gestion publique et les droits de la personne. Les dirigeants africains ont dit qu'ils avaient signé un projet conjoint de protocole sur la gestion publique, et qu'ils seraient en mesure d'apporter des changements à ce chapitre. Toutefois, ils ont dit que les droits de la personne était un sujet tabou. Autrement dit, cela ne regarde personne.

C'est étrange de voir que pendant que nous menons les négociations sur un accord de libre-échange avec l'Amérique du Sud, nous refusons d'adhérer à un instrument international de protection des droits de la personne dans cette partie du monde. En tant que pays, nous croyons qu'il est plus facile d'assurer l'intégration économique en adoptant une certaine approche conjointe à l'égard des droits fondamentaux de la personne et des questions environnementales. Vous vous souviendrez des discussions sur le libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, il y a 10 ou 15 ans. Nous devons rationaliser nos discours à l'échelle internationale. Nous ne pouvons pas accepter qu'un groupe de pays profite des avantages du libre-échange et, en même temps, dire que nous n'avons pas besoin d'un instrument de protection des droits de la personne pouvant exister avec une autre partie du monde. Le message subliminal est que nous avons une meilleure approche.

Il y a maintenant un argument de taille que nous ne pouvions invoquer voilà 10 ans. Cet argument doit être approfondi. En tant que pays, nous devons adopter une approche internationale à l'égard des droits de la personne dans le contexte de la mondialisation.

**M. Allmand:** En 1990, le très honorable Joe Clark avait fait une déclaration à l'occasion de l'entrée du Canada dans l'OEA. Je n'ai pas cette déclaration ici, mais elle disait qu'il continuerait de chercher à intégrer le Canada dans le système interaméricain des droits de la personne.

On pourrait retrouver cette déclaration. Elle est peut-être dans le Hansard et date de l'époque où le projet de loi avait été adopté. Le premier ministre d'alors avait fait cette déclaration, puis il y a eu d'autres événements. Le gouvernement a changé et, pour une raison quelconque, on a abandonné l'idée d'adhérer au système interaméricain des droits de la personne.

Pour ce qui est des questions indigènes, autant que je sache, ni l'Assemblée des premières nations ni aucun autre groupe autochtone canadien n'a émis quelque recommandation que ce soit au sujet de la ratification.

The judgment by the Inter-American Court of Human Rights on the Nicaraguan case was made only last August. We have been asked to provide the committee with information on that decision, and we will provide it. There is only recent interest by indigenous groups in Canada. We will see what will happen.

With respect to the joint jurisdiction, you are right. Human rights come under both federal and provincial jurisdiction. When it is a matter of ratifying a treaty dealing with human rights, the federal government consults the provinces.

When the federal government consults for many of these treaties, they put forward a strong argument in favour of the treaty when they want it ratified. They did that with the Convention on Rights of the Child. The federal government went at that aggressively and got agreement. They did the same on the elimination of discrimination against women document.

When the federal government feels that there are important foreign policy or domestic reasons for pushing a treaty, even though people are not marching in the streets, the federal government decides that it is important for them to be a full player. They would then pursue the matter with some force with the provinces. Many provinces come on side when they listen to the federal government's arguments.

On fundamental values, I agree with you. If you look at the foreign policy statement of the federal government, which was handed down in 1995 just after the present Liberal government came to power and Mr. Axworthy was the foreign minister, one of the top priorities was the support of human rights internationally. Canada took a strong position at the Vienna World Conference on Human Rights in 1993. The first statement in that declaration is that human rights are the first obligation of states.

There are those of us who are trying to stop countries from quitting the OAS, such as Trinidad and Peru at one point. Peru is a strong supporter now. It is hard to convince them sometimes. They can say this to us: "Mr. Allmand, do not ask us not to leave when you have not got your own government the join."

I agree with everything that you said about us trying to promote fundamental values in the Americas, Africa and Asia. International human rights values as set out in universal declaration have been a keystone of Canadian foreign policy. To be half a player, to join the OAS but not join the system, is inconsistent.

The federal government has not said that it does not want to join the OAS human rights system. They have just not taken a decision. You expressed that they are against joining. To be fair, they have not said that. However, they have not moved ahead and ratified to join.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme n'a rendu son jugement sur le Nicaragua qu'en août dernier. On nous a demandé de fournir des renseignements à ce comité sur cette décision, ce que nous ferons. Les groupes autochtones canadiens ne s'intéressent que depuis peu à cette question. On verra bien ce qui va se passer.

À propos du partage des compétences, vous avez raison. Les droits de la personne relèvent à la fois du fédéral et des provinces. Quand il faut négocier un traité concernant les droits de la personne, le gouvernement fédéral consulte les provinces.

Dans le cadre de ces consultations, si le fédéral veut ratifier un traité, il invoque de solides arguments en sa faveur. C'est ce qu'il a fait pour la Convention relative aux droits de l'enfant. Le gouvernement fédéral s'était montré si ferme qu'il a obtenu ce qu'il voulait. La même chose s'est produite avec le document relatif à l'élimination de la discrimination envers les femmes.

Lorsque le gouvernement fédéral considère qu'il y a des raisons de politique étrangère ou intérieure importantes justifiant la signature d'un traité, même si les gens ne descendent pas dans la rue, il peut juger essentiel de jouer un rôle à part entière. Il examine ensuite la question avec les provinces. Beaucoup d'entre elles se rallient à la cause du gouvernement fédéral quand elles entendent ses arguments.

Je suis d'accord avec vous sur la question des valeurs fondamentales. Lorsqu'on examine l'énoncé de politique étrangère du gouvernement fédéral élaboré en 1995 — juste après l'accession au pouvoir de l'actuel gouvernement libéral et à l'époque où M. Axworthy était ministre des Affaires étrangères — on voit que l'une des grandes priorités était la défense des droits de la personne dans le monde. Le Canada avait adopté une position très ferme lors de la Conférence mondiale sur les droits de la personne qui s'était tenue à Vienne, en 1993. La première recommandation de la déclaration disait que l'obligation première des États est de protéger les droits de la personne.

Il y en a, parmi nous, qui essaient de dissuader des pays comme la Trinité et le Pérou de se retirer de l'OEA. Les Péruviens sont vraiment pour, maintenant. Il est parfois difficile de les convaincre. Ils pourraient nous dire: «Monsieur Allmand, ne nous demandez pas de rester au sein d'une organisation dont votre pays ne fait même pas partie.»

Je suis complètement d'accord avec vous quand vous dites que nous devons essayer de promouvoir les valeurs fondamentales dans les Amériques, en Afrique et en Asie. Les valeurs internationales de protection des droits de la personne définies dans la Déclaration universelle constituent la pierre angulaire de la politique étrangère du Canada. Jouer un rôle partiel, adhérer à l'OEA sans intégrer le système, c'est incohérent.

Le gouvernement fédéral n'a pas dit qu'il refusait de se rallier au système des droits de la personne de l'OEA. Il n'a simplement pas encore pris de décision à ce sujet. Vous dites qu'il est contre l'adhésion de notre pays à cette organisation. Pour être juste, il n'a rien dit de tel, mais il est vrai qu'il n'est pas allé de l'avant et qu'il n'a pas encore décidé d'y adhérer.

[Translation]

**Senator Joyal:** Do you have an interpretive declaration which could be attached to the project's ratification?

**Mr. Allmand:** Yes, but it must be understood that this is a work in progress.

[English]

It is not a final draft because we are consulting women's and other groups on the question of prior censorship, on the memorandum of understanding, et cetera. We could provide you with that interpretative declaration when we send you our documentation. It is one that we have discussed with international experts at the University of Toronto and in other parts of Canada. We are not doing it on our own.

**The Chairman:** Our study is ongoing. If you are still working on your document, perhaps the clerk and yourself could be in touch to determine when we would require it.

**Mr. Allmand:** We could give it to you now with the understanding that it is not the final word. You would then be able to see the sort of thing that could be done.

[Translation]

**Ms Lessard:** I would like to add that the National Association of Women and the Law is also working to develop an interpretive declaration. Subsequent discussions will be held so that we can reach an agreement, as you propose, on a single declaration.

[English]

**The Chairman:** Mr. Allmand, in conclusion, I wish to ask two questions. First, you have said that it is important from a foreign policy perspective to be part of the human rights machinery in the Americas. It was said to this committee that there are some difficulties with this convention because it is an old convention and it does not have the language. That is what I believe you have heard. Therefore, for us to sign a convention with reservations or declarations, or whatever you want to call them, would be a bad example internationally for us because then all of those countries that do not want to respect human rights would simply put lots of reservations on this. I put to that witness whether it was worse to not sign a convention and give a signal that you have a choice to sign or not to sign in a region, to become part of the human rights network or not to become part of the human rights network.

My question to you is this: When we are trying to advocate trade, good governance and good practices in the Americas, is it a better example not to sign if there are difficulties with a convention or to sign with reservations?

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous une déclaration interprétative qui pourrait être attachée à la ratification du projet?

**M. Allmand:** Oui, mais on doit comprendre que c'est un travail en progrès.

[Traduction]

Ce n'est pas la version définitive car nous consultons encore des groupes de femmes, entre autres, au sujet de la censure préalable du protocole d'entente, et cetera. Ces groupes semblent satisfaits. Nous pourrions vous envoyer, en même temps que notre documentation, la déclaration d'interprétation. Nous en avons discuté avec des spécialistes internationaux à l'Université de Toronto et dans d'autres régions du Canada. Nous n'agissons pas seuls.

**La présidente:** Nous n'avons pas fini d'examiner le dossier, alors si vous travaillez encore sur ce document, vous pourriez peut-être vous entendre avec le greffier pour nous le remettre quand nous en aurons besoin.

**M. Allmand:** Nous pouvons vous le donner maintenant, mais ce n'est pas la version finale. Ainsi, vous aurez une idée de ce que l'on peut faire.

[Français]

**Mme Lessard:** J'aimerais ajouter que l'Association nationale de la femme et du droit travaille aussi au développement d'une déclaration interprétative. Des discussions subséquentes auront lieu afin que l'on puisse s'entendre, comme vous l'avez proposé, sur une déclaration unique.

[Traduction]

**La présidente:** Monsieur Allmand, pour terminer, j'aimerais poser deux questions. Tout d'abord, vous avez dit qu'il est important, d'un point de vue de politique étrangère, de faire partie du Système interaméricain des droits de la personne. Quelqu'un a déclaré, devant ce comité, que la convention présentait quelques problèmes car elle était ancienne et que sa formulation n'était pas adaptée. C'est ce que vous avez entendu, je pense. Par conséquent, si le Canada devait signer une convention avec des réserves ou en émettant des déclarations, appelez cela comme vous voulez, ce serait un mauvais exemple pour le reste du monde, parce que tous les pays qui ne veulent pas respecter les droits de la personne n'auraient qu'à émettre des tas de réserves. Je demande à ce témoin s'il est pire de ne pas signer une convention ou de donner l'impression qu'on peut accepter ou refuser d'adhérer à une telle convention dans une région donnée, pour faire partie ou non d'un réseau de protection des droits de la personne?

Ma question est la suivante: quand allez-vous essayer de promouvoir le commerce, une saine gouvernance et de bonnes pratiques dans les Amériques? Est-ce mieux de refuser de signer une convention qui présente des difficultés ou de la signer avec des réserves?

**Mr. Allmand:** By the way, the argument that it is an old convention — and we were not there when it was negotiated — therefore to come in at later point is not a good thing is a hollow argument. We were not there at the beginning of the OAS. We came in years after the OAS had started up and they had their convention. By the way, the OAS treaty includes a declaration on human rights, which we are subject to as a member of the OAS, and we did not give that argument. We did not say we cannot join the OAS, we were not around, and it is an old declaration. I could give other examples.

On the whole, there are many good provisions in the American Convention on Human Rights. It is quite consistent with the universal declaration. Some articles, however, are a bit different. I still totally dispute the fact that we need a large number of reservations. They are saying they need reservations because of extradition, which is not true, and because of the matter of the prisons, which is not true, et cetera. If you get experts before you I think they will confirm this, from both the OAS or from the Inter-American Court. If you ask them whether the exclusion of nationals will contradict our extradition, they will tell you what they think. They will say: “No, these are mythological objections and we do not need reservations for them.” The two places where you will need something is an interpretive declaration that will cover article 4 and a memorandum of understanding on article 13, and no reservations. We argue that they do not need any reservations. To do that, there are many more arguments, on the core of your question, to sign and become a full player in the Americas.

The other argument is that Canada is already playing quite a positive role in the inter-American system without ratifying. That is true. That is why many NGOs and many small governments want Canada in as a full player. We are showing some leadership but we are only going halfway. It would be similar to European country saying: “We support the European system of human rights but we do not want to join. We will help from the sidelines whenever we can.” That would be ridiculous. We are not following through for one reason for another, and we do not need a pile of reservations.

**The Chairman:** I want to thank both of you for attending here this afternoon. As usual, you have been provocative and helpful.

We will now turn to our next witness. Professor Cassel's curriculum vitae has been circulated.

Welcome, Professor Cassel, both to this hearing and to Canada. I would ask you to make your presentation, following which we will turn to questions.

**M. Allmand:** Soit dit en passant, l'argument selon lequel il s'agirait d'une vieille convention — et nous n'étions pas là lorsqu'elle a été négociée — est un argument creux. Nous n'étions pas là aux débuts de l'OEA. Nous sommes arrivés longtemps après qu'elle ait été créée et qu'elle ait adopté sa convention. D'ailleurs, le traité de l'OEA a adopté une déclaration des droits de la personne que nous sommes tenus de respecter en tant que membre, et nous n'avons pas fait valoir cet argument. Nous n'avons pas dit que nous ne pouvions pas adhérer à l'OEA, que nous n'étions pas là au début et que c'est une vieille déclaration. Je pourrais vous donner d'autres exemples.

Dans l'ensemble, la Convention américaine relative aux droits de l'homme présente de nombreuses dispositions positives. Elle est assez conforme à la Déclaration universelle. Certains articles, toutefois, sont légèrement différents. Je continue de réfuter totalement le fait que nous ayons besoin d'émettre un grand nombre de réserves. Certains disent que ces réserves sont nécessaires aux chapitres de l'extradition et des prisons, ce qui est faux, et cetera. Si vous invitez des experts de l'OEA et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ils vous confirmeront ce que je viens de dire. Si vous leur demandez si l'exclusion de nationaux contredit notre mécanisme d'extradition, ils vous diront ce qu'ils en pensent. Ils vous répondront: «Non, il s'agit d'objections mythologiques, et nous n'avons pas besoin d'émettre des réserves pour cela.» Ce dont on a besoin, c'est d'une déclaration d'interprétation qui couvre l'article 4 et d'un protocole d'entente sur l'article 13, mais pas de réserves. Nous maintenons qu'aucune réserve n'est nécessaire. Il y a beaucoup plus d'arguments, pour en revenir à votre question, qui nous poussent à signer et à jouer pleinement un rôle au sein des Amériques.

L'autre argument que l'on peut invoquer, c'est que le Canada joue déjà un rôle très positif au sein du Système interaméricain, sans pour autant y avoir adhéré. C'est vrai. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'ONG et de petits gouvernements peu influents veulent que le Canada en fasse pleinement partie. Nous faisons preuve d'un certain leadership, mais nous restons à mi-chemin. C'est comme si un pays d'Europe disait: «Nous soutenons le système européen des droits de la personne, mais nous ne voulons pas y adhérer. Nous restons en marge et nous vous aiderons quand nous le pourrons.» Ce serait ridicule. Nous n'allons pas jusqu'au bout, pour une raison ou pour une autre, et nous n'avons pas besoin d'une pile de réserves.

**La présidente:** Je tiens à vous remercier, tous les deux, d'avoir comparu devant nous cet après-midi. Comme d'habitude, vous n'avez laissé personne indifférent et vos témoignages se sont révélés fort utiles.

Nous passons maintenant à notre prochain témoin. On a distribué des copies du curriculum vitae du professeur Cassel.

Bienvenue, monsieur Cassel à cette audience et au Canada. Je vous demanderais de nous présenter votre exposé. Nous passerons ensuite aux questions.

[*Translation*]

**Mr. Douglas Cassel, Director, Centre for International Human Rights, Northwestern University, Illinois:** It is a great honour for a citizen of the United States to come to the Parliament of Canada and to be able to speak on the American Convention on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

With your permission, I would like to speak in English as my French is not very good.

[*English*]

It is a great honour for someone who is neither a Canadian national nor a Canadian citizen to appear before you here today on such an important topic. No country can make a stronger claim to being in the vanguard of the movement to defend human dignity around the world at the beginning of the 21st century than this one. For someone who specializes in the field of international human rights law, this is indeed a great honour.

My CV reflects various attachments, institutional and otherwise. Among others, I have been external legal advisor to the U.S. State Department on the American convention and on U.S. ratification. I also chaired the working group of the American Bar Association, which studied the subject and made recommendations to the White House. However, I wish to emphasize that my remarks today are purely in my individual capacity.

I should like to address three points: first, the importance of the inter-American human rights system and, in particular, the Inter-American Court of Human Rights in Latin America; second, the importance of Canadian participation in order to strengthen, defend and maintain that system; and third, that when the American convention is properly read and interpreted there should not be a necessity for a great many reservations on the part of a country with a common law tradition.

First, I will deal with the importance of the inter-American human rights system and the Inter-American Court. In my remarks, I will focus on the court. I do so in part because I read the transcript of the first hearing approximately one month ago. It seemed to me that perhaps it would be useful to address some of the achievements of the Inter-American Court in the system.

I have given to the clerk two charts, one of which lists all of the contentious cases decided by the court since the first case in 1988 and up to the present. The second lists the participation of countries of the Americas, both as members of the court and as defendants before the court. I offer those as background materials only.

The first point to be made in understanding the success and the achievement of the court is that it is very new. Its first case was decided only 14 years ago. More than half of all the cases it has

[*Français*]

**M. Douglas Cassel, directeur, Centre des droits de la personne internationaux, Université Northwestern, Illinois:** C'est un grand honneur pour un citoyen des États-Unis d'être au Parlement du Canada et de pouvoir parler sur la Convention américaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Si vous me le permettez, j'aimerais parler en anglais puisque mon français n'est pas très bon.

[*Traduction*]

C'est un grand honneur, pour quelqu'un qui n'est ni résident ni citoyen canadien, de comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter d'un sujet aussi important. Aucun pays ne peut se prévaloir plus que le Canada d'être à l'avant-garde des mouvements de défense de la dignité humaine dans le monde, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Pour un spécialiste des droits internationaux de la personne, c'est vraiment un grand honneur d'être ici.

Vous verrez, à la lecture de mon CV, que j'ai occupé différents postes, au sein d'institutions, entre autres. J'ai été notamment conseiller juridique externe auprès du Département d'État américain sur la convention américaine et sa ratification par les États-Unis. J'ai également dirigé le groupe de travail de l'American Bar Association qui s'est penché sur la question et a présenté ses recommandations à la Maison-Blanche. Par ailleurs, j'aimerais insister sur le fait que les remarques que je vous livre aujourd'hui sont strictement personnelles.

J'aimerais aborder trois questions. Premièrement, celle de l'importance du Système interaméricain des droits de la personne et, en particulier, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme en Amérique latine; deuxièmement, celle de l'importance de la participation canadienne dans le processus, en vue de renforcer, de défendre et de soutenir ce système; et enfin, dire qu'une fois que la convention américaine sera comprise et interprétée correctement, il ne devrait pas être nécessaire, pour un pays ayant une tradition inspirée de la common law, d'émettre beaucoup de réserves.

Parlons donc, pour commencer, de l'importance du Système interaméricain des droits de la personne et de la Cour interaméricaine. Je me concentrerai sur la Cour. Je fais cela en partie parce que j'ai lu les transcriptions de la première audience, il y a environ un mois. Il m'a semblé qu'il serait peut-être utile de parler de certaines des réalisations de la Cour interaméricaine dans le système.

J'ai remis au greffier deux tableaux; l'un d'eux dresse la liste de toutes les affaires litigieuses sur lesquelles s'est prononcée la Cour depuis 1988 jusqu'à nos jours. Le deuxième tableau montre la participation des pays des Amériques, comme membres du tribunal et comme accusés. Ces documents vous sont remis uniquement à titre indicatif.

La première chose qu'il faut dire pour comprendre la réussite et les accomplissements de la Cour, c'est qu'elle a une courte histoire. Elle a rendu sa première décision il y a à peine 14 ans.

decided have been decided in the last four years. It has 32 judgments on the merits. To date, there are seven more cases presently pending, and many more soon to be referred to the court. These are contentious cases.

The second point is that most of the cases before the Inter-American Court are life and death cases, extra-judicial executions, disappearances and torture. These are very important cases both for the individuals involved and for the rule of law. The court is now expanding into other areas, including freedom of expression, indigenous land rights and others. That is a good thing, but it continues to be necessary to defend the right to life in Latin America.

In these 32 cases on the merits and in 70 cases not shown here in which the court has ordered emergency protective measures, the court has done a great job for human rights, in my opinion, directly. It has saved lives, it is saving lives, it has freed prisoners wrongfully imprisoned and detained and it has ordered the payment of millions of dollars in damages to widows, children and other survivors of human rights violations.

While 32 cases may not sound like a large number, we must understand that 32 cases involve and have an impact on a much larger number of people. For example, one of the cases involved the riots that took place in Caracas, Venezuela, in 1989 after food subsidies were decreased. Approximately 50 people there were killed. All 50 of them are part of that one case. All of their families are the beneficiaries of the damages awarded in that one case. In the Nicaraguan case involving indigenous land rights that was mentioned earlier, the court has required Nicaragua to amend its land laws regarding "indigenous," which will benefit the entire indigenous population of Nicaragua. In the Panama case involving the wrongful reduction of pensions of public employees, 270 individuals are participating in that case. The number 32 is misleading because it actually involves a much larger number of people.

The indirect effects of what the court does are even greater. First, it requires reforms of legislation. The Peruvian amnesty decree that allowed amnesty for atrocities in Peru has had to be revoked because of court orders. The Peruvian laws allowing the use of military courts to conduct kangaroo court trials of suspected terrorists have had to be amended based on the court's rulings. The Chilean law that allowed censorship of motion picture films has had to be amended based on a court order. I could go on.

Law reform then has a multiplier effect. Beyond law reform, the court's judgments often have a far-reaching impact because of what they order. For example, in the case involving the constitutional court, the Inter-American Court ordered that three wrongfully terminated magistrates of Peru be restored to

Plus de la moitié des affaires traitées ont connu une issue au cours des quatre dernières années. Elle a rendu 32 jugements au total. Actuellement, il y a encore sept affaires sur lesquelles elle ne s'est pas prononcée et beaucoup d'autres qui lui seront présentées prochainement. Il s'agit d'affaires litigieuses.

Le deuxième point à souligner, c'est que la plupart des affaires traitées par la Cour interaméricaine concernent des questions de vie et de mort, des exécutions extrajudiciaires, des disparitions et des cas de torture. Il s'agit d'affaires très importantes, tant du point de vue des individus impliqués que des règles de droit. La Cour examine maintenant d'autres affaires liées à la liberté d'expression et aux droits territoriaux des indigènes, entre autres. C'est une bonne chose, mais il faut encore défendre le droit à la vie en Amérique latine.

Dans ces 32 affaires jugées et dans 70 autres qui n'apparaissent pas ici, pour lesquelles le tribunal a ordonné des mesures de protection d'urgence, la Cour a fait beaucoup pour les droits de la personne, à mon avis, directement. Elle a sauvé des vies et en sauve encore, elle a libéré des prisonniers qui avaient été incarcérés et détenus à tort et elle a ordonné le paiement de millions de dollars d'indemnisation aux veuves, aux enfants et aux autres survivants de victimes de violations des droits de la personne.

Bien que 32 ne semblent pas être un chiffre très important, nous devons comprendre que ces 32 affaires touchent et se répercutent sur plus de personnes. Par exemple, il y en a une qui se rapporte aux émeutes qui ont eu lieu à Caracas, au Venezuela, en 1989 après la réduction des subventions à l'alimentation. Une cinquantaine de personnes ont été tuées. Ces cinquante personnes sont regroupées dans un dossier. Toutes leurs familles sont les bénéficiaires des indemnités qui ont été attribuées dans ce procès. Dans l'affaire du Nicaragua, au sujet des droits territoriaux des peuples autochtones, dont il a été question plus tôt, la Cour a demandé au gouvernement du Nicaragua de modifier ses lois territoriales au sujet des «Autochtones», ce qui sera bénéfique à toute la population autochtone du Nicaragua. Dans l'affaire du Panama, au sujet de la réduction injustifiée des pensions des fonctionnaires, 270 personnes participent à cette plainte. Ce chiffre de 32 est donc trompeur, parce qu'il touche beaucoup plus de personnes que cela.

Les décisions de la Cour ont encore plus d'effets indirects que cela. Tout d'abord, elle exige des réformes des lois. Le décret d'amnistie péruvien, qui prévoyait une amnistie pour les atrocités commises au Pérou, a dû être révoqué sur ordre de la Cour. Les lois du Pérou qui permettent le recours aux tribunaux militaires pour la tenue de procès injustes de personnes soupçonnées de terrorisme ont dû être modifiées à la suite de décisions de la Cour. La loi chilienne qui permettait la censure des films de cinéma a dû être modifiée à la suite d'une décision de la Cour. Je pourrais citer bien d'autres exemples.

La réforme de la loi a donc un effet multiplicateur. Au-delà de la loi, les décisions de la Cour ont souvent une profonde incidence en raison de leur teneur. Par exemple, dans l'affaire du tribunal constitutionnel, la Cour interaméricaine a ordonné que trois magistrats du Pérou qui avaient été injustement congédiés soient

their position on the constitutional court. That sends a powerful message for the independence of the judiciary and the rule of law, not only in Peru but in any other country where a dictator might be thinking of playing with the membership of the judiciary.

Again in Peru, the court ordered that Mr. Ivcher, who had been wrongfully removed from his position as owner of a television station after it broadcast reports of torture and corruption, be restored to his position of that owner, thereby strengthening the institutions of the free press. The indirect effects of what the court does are extremely important.

Its rulings also serve as precedents, both nationally and internationally. Increasingly, in the last decade, Latin American supreme and constitutional courts are citing and relying on the jurisprudence of the Inter-American Court in interpreting their own constitutions and in interpreting the American Convention on Human Rights, to which they are all now state parties.

Finally, the Inter-American Court precedent serves as a precedent in international law. Its very first decision in the *Velásquez Rodríguez* case involving disappearances in Honduras in 1988 has transformed international law and has been adopted by the European Court of Human Rights and by the Human Rights Committee of the United Nations. There is every reason to believe that its recent decision in the Nicaraguan indigenous land rights case will also have global impact.

The court has managed to achieve all this with unbelievable cost effectiveness. The entire annual budget of the Inter-American Court of Human Rights even now is less than U.S. \$1.5 billion dollars a year. Last year, the court was able to meet five times for 10 days in each meeting. The court achieved all of this while also gaining state acceptance. As you will notice from the handout that I gave you on state participation, the court has steadily won over more and more Latin American countries to join as members of the court. Most significantly, in 1998 the two largest Latin American countries, Brazil and Mexico, joined the court. That makes the court essentially universal in continental South America and Central America among all the Spanish- and Portuguese-speaking countries.

The court's record of compliance compares favourably to those of national courts, including the United States Supreme Court. The degree of compliance and the timing of compliance with its judgements depend on the type of relief ordered. With regard to monetary payments of damages awards, in all cases that have been completed, substantial compliance has been achieved — a 100 per cent record. There are some cases still pending.

With regard to the freeing of prisoners, the court's record is perfect. Every prisoner the court ordered released has been released.

rétablis dans leurs fonctions auprès du tribunal constitutionnel. Ceci transmet un ferme message de soutien de l'indépendance de l'organe judiciaire et de la primauté du droit, non seulement au Pérou mais partout ailleurs où un dictateur pourrait penser pouvoir jouer avec la composition de l'organe judiciaire.

Au Pérou encore, la Cour a ordonné que M. Ivcher, qui s'était injustement fait retirer le contrôle du contenu des émissions d'une chaîne de télévision pour avoir diffusé des reportages sur la torture et la corruption, soit rétabli dans ses fonctions, ce qui a consolidé les institutions de la presse libre. Les effets indirects des décisions de la Cour sont extrêmement importants.

Ces décisions créent aussi des précédents, tant à l'échelle nationale qu'internationale. De plus en plus, depuis une dizaine d'années, les cours suprêmes et constitutionnelles de l'Amérique latine citent la jurisprudence de la Cour interaméricaine et s'en inspirent pour interpréter leurs propres actes constitutionnels et la Convention américaine sur les droits de l'homme, dont ils sont tous maintenant signataires.

Enfin, les précédents que crée la Cour interaméricaine font jurisprudence en droit international. Sa toute première décision, dans l'affaire *Velásquez Rodríguez*, au sujet de disparitions au Honduras, en 1988, a transformé le droit international et a été adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Tout porte à croire, aussi, que sa récente décision, sur les droits territoriaux des peuples autochtones du Nicaragua, aura aussi des répercussions à l'échelle mondiale.

Le tribunal a réussi tout cela tout en faisant preuve d'une incroyable efficacité par rapport au coût. Le budget intégral de la Cour interaméricaine des droits de l'homme se chiffre maintenant à moins de 1,5 million de dollars par année. L'année dernière, la Cour a pu se réunir cinq fois, chaque réunion durant une dizaine de jours. La Cour a réussi tout cela tout en acquérant la reconnaissance des États. Comme vous le constaterez d'après les documents que je vous ai remis sur la participation des États, la Cour a petit à petit pu convaincre de plus en plus de pays américains de se joindre à ses membres. Il faut souligner qu'en 1998, les deux plus grands pays de l'Amérique latine, le Brésil et le Mexique, en sont devenus membres. Ceci acquiert à la Cour un statut largement universel en Amérique du Sud continentale et en Amérique centrale, parmi les pays hispanophones et d'expression portugaise.

Le rendement de la Cour, au titre du respect de ses décisions, se compare favorablement à celui des tribunaux nationaux, y compris de la Cour suprême des États-Unis. Le degré et le délai d'exécution de ses décisions dépendent du type de mesures qu'elle a ordonnées. En ce qui concerne des rétributions monétaires et des versements d'indemnisations, pour toutes les affaires terminées, il y a eu respect en substance de ses décisions — une réussite de 100 p. 100. Il reste des dossiers encore en suspens.

Pour ce qui est de la libération de prisonniers, la Cour a une fiche parfaite. Tous les prisonniers dont elle a ordonné la libération ont été libérés.

With regard to annulling wrongful court degrees — either those wrongfully convicting victims of human rights violations or wrongfully discharging from responsibility the perpetrators — the court's record is not perfect, but it is pretty good. It is still in progress and it may get to be perfect.

There are two areas where the court continues to struggle with compliance, but those are areas where any national court, including the United States Supreme Court, would struggle. Those are, first, where the court orders legislative reform. That takes time. You need to persuade bodies such as this and such as the full Parliament of Canada — and you can imagine that in each country. When the court orders that legislative reforms be undertaken, there is an ongoing process of dialogue between the court, the government and the Parliament of each country. It takes time, but there has been significant legislative reform achieved as a result of the court's decisions, and there continues to be.

The final area of relief that the court orders is where it orders states to conduct criminal investigations and prosecutions of their own military and police and other personnel responsible for massacres, disappearances and torture. That, too, is a difficult process because oftentimes the government does not have the capacity to go after its own military. The government and the prosecutors and the courts make a serious effort, and the court prods them to continue to make that serious effort, but that is not one where most Latin American governments can simply salute the court and say, "Yes, we will put that general in jail." The court is a positive factor in getting national governments to do their duty in that regard. The court has an excellent record of compliance with its judgments, given the nature of the relief that it has ordered and it is making a valuable contribution to human rights and the rule of law in Latin America.

What would be the importance of Canada's participation in the Inter-American Court and in the American Convention on Human Rights? I will not speak of the domestic implications in Canada; others are far more qualified, including everyone at this table, to speak about that than I am. However, in terms of the impact in Latin America, the participation of Canada, a recognized world leader on human rights, would add diplomatic weight and prestige to the Inter-American Court, enhancing its effectiveness.

A concrete example of that was given a few moments ago by Mr. Allmand. When the Fujimori regime of Peru was defying the court, it was purporting to illegally withdraw from the court, it would have been helpful had Canada been a party to the court, to engage in that diplomatic battle, rather than placing Fujimori in the position of being able to say: "I am only moving to the spot where Canada already is."

Quant à l'annulation de décrets injustifiés de tribunaux — soit parce que des victimes étaient injustement inculpées de violations de droits de la personne ou que les auteurs de telles violations étaient injustement absous — la Cour n'a pas une fiche parfaite, mais elle est néanmoins assez bonne. C'est encore en progrès, et peut-être deviendra-t-elle parfaite.

Il y a deux domaines où la Cour continue d'éprouver des difficultés au titre de la conformité, mais ce sont des domaines qui poseraient des problèmes à n'importe quel tribunal national, y compris à la Cour suprême des États-Unis. C'est, d'abord, lorsque la Cour ordonne une réforme des lois. Cela prend du temps. Il faut réussir à convaincre des organes comme celui-ci et comme le Parlement du Canada dans son ensemble — vous pouvez imaginer l'ampleur de la tâche dans chaque pays. Lorsque la Cour ordonne l'entreprise de réformes législatives, il y a un dialogue continu entre la Cour, le gouvernement et le Parlement de chaque pays. Cela prend du temps, mais d'importantes réformes législatives ont été réalisées à la suite de décisions de la Cour, et il y en aura d'autres.

L'autre domaine dans lequel la Cour ordonne des mesures de redressement est celui où elle commande aux États d'effectuer des enquêtes criminelles et de poursuivre ses propres militaires, policiers et autres fonctionnaires responsables de massacres, de disparitions et de tortures. C'est encore une démarche difficile parce que, souvent, le gouvernement n'est pas habilité à poursuivre ses propres militaires. Le gouvernement, les poursuivants et les tribunaux font un gros effort, et les tribunaux les aiguillonnent pour qu'ils maintiennent cet effort, mais ce n'est pas un domaine où la plupart des gouvernements de l'Amérique latine peuvent simplement faire une courbette devant la Cour et dire «Oui, nous allons mettre ce général en prison.» La Cour est un facteur positif, qui pousse les gouvernements à faire leur devoir sur ce plan. Elle a une excellente fiche au titre du respect de ses jugements, étant donné la nature des mesures de redressement qu'elle a commandées et elle apporte une contribution précieuse aux droits de la personne et à la règle de droit en Amérique latine.

En quoi la participation du Canada à la Cour interaméricaine des droits de l'homme et à la Convention américaine relative aux droits de l'homme serait-elle importante? Je ne parlerai pas des répercussions que cela pourrait avoir au Canada même, d'autres que moi, dont chacun de vous, à cette table, est plus qualifié que moi pour en parler. Cependant, pour ce qui est des répercussions sur l'Amérique latine, la participation du Canada, un leader reconnu à l'échelle mondiale en matière des droits de la personne, ajouterait un poids diplomatique et du prestige à la Cour interaméricaine, ce qui stimulerait son efficacité.

M. Allmand a donné un exemple concret, tout à l'heure, pour l'illustrer. Lorsque le régime Fujimori, au Pérou, défiait la Cour, quand il prétendait pouvoir s'en soustraire légalement, il aurait été utile que le Canada soit membre de la Cour pour participer à cette lutte diplomatique, plutôt que de laisser à Fujimori le loisir de pouvoir dire: «Je ne fais que prendre une place où se trouve déjà le Canada.»

Second, Canada, as a developed country, could greatly increase the court's material capacity. The court now has a voluntary fund for contributions to which governments may contribute in addition to their OAS dues. If Canada were to decide to contribute to the court a figure that I think would be well within Canada's means — \$6 million — that would constitute a five-fold increase in the current budget of the court. That would be a tremendous contribution to the court's ability to do the kinds of things that I described a moment ago.

Third, Canadian participation would also be important because then, as members of the convention, you could nominate Canadians to serve as judges of the court. That would be a potentially tremendous contribution to the jurisprudence of the court, both in terms of strengthening its commitment to human rights, which is already strong, and in terms of bringing a greater common law perspective to the jurisprudence of the courts, jurisprudence that now comes from the Caribbean judge and previously from our United States judge, Tom Buergenthal, who served for 12 years on the court first by nomination of Costa Rica and later by Colombia. That will not happen again; it was done to entice the United States onto the court. That did not work. No other U.S. citizen can expect to be on the court. However, it could be great to have a Canadian on the court.

Fourth, Canadian participation would also help stimulate United States participation in the American convention. I spoke recently, as did Mr. Allmand and others, at a meeting of experts convened by the OAS in Washington on the subject of ratification of the American convention. I pointed out that, twice in the last 10 years, the Clinton administration came within a whisper of sending the American convention to the Senate for ratification. On each occasion, it failed because of political circumstances at the moment, but the fact of the matter is that United States ratification of the American convention is not out of the question. It certainly will not be on the front burner of the current administration, but we may have a different government in four years. Who knows?

One of the arguments that I hear on the hill in Washington is this: "Why would the U.S. join this organization? If a champion of human rights treaties like Canada does not join, there must be something wrong with it." By removing that argument and by setting a good example, Canadian participation could also eventually — and "eventually" might mean four or eight years — might help to bring the U.S. on board as well. That would be a good thing.

With regard to my third point, concerning reservation packages, I am not an expert on Canadian law. It would be presumptuous for me to speak about what reservations might be needed by Canada. I do not propose to do that. However, I am familiar with the convention and with the jurisprudence of the court commission. I have been through a parallel discussion about reservations packages, both with the American Bar Association and with the state department over a period of years.

Deuxièmement, le Canada, en tant que pays développé, ajouterait beaucoup à la capacité matérielle de la Cour. Elle a maintenant un fonds volontaire pour recevoir les contributions que peuvent faire les gouvernements en plus de leur cotisation à l'OEA. Si le Canada décidait de verser à la Cour un chiffre qui me semble être tout à fait dans les moyens du pays — 6 millions de dollars — son budget serait quintuplé. Ce serait une contribution d'envergure à la capacité de la Cour de faire le genre de choses dont j'ai parlé tout à l'heure.

Troisièmement, la participation du Canada serait aussi importante parce qu'alors, en tant que signataire de la Convention, vous pourriez désigner des Canadiens à des postes de juges de la Cour. Ce serait une contribution qui pourrait avoir une importance phénoménale pour la jurisprudence de la Cour, à la fois dans le sens du renforcement de son engagement envers la protection des droits de la personne, qui est déjà très fort, et dans celui de l'apport d'une perspective élargie, fondée sur la common law, dans la jurisprudence de la Cour. Celle-ci vient actuellement du juge des Caraïbes et auparavant du juge des États-Unis, Tom Buergenthal, qui a siégé pendant 12 ans à la Cour après y avoir tout d'abord été nommé par le Costa Rica, et ensuite par la Colombie. Ce n'arrivera plus; c'était pour attirer les États-Unis à la Cour. Cela n'a pas fonctionné. Aucun autre citoyen américain ne peut espérer siéger à la Cour. Cependant, il serait fantastique d'y avoir un Canadien.

Quatrièmement, la participation du Canada contribuerait aussi à stimuler la participation des États-Unis à la Convention américaine. J'ai fait une présentation, tout comme M. Allmand et d'autres personnes, lors d'une réunion d'experts convoqués par l'OEA à Washington, au sujet de la ratification de la Convention américaine. J'y ai souligné que, deux fois depuis 10 ans, l'administration Clinton a été à un cheveu d'envoyer la Convention américaine au Sénat aux fins de ratification. Chaque fois, elle a échoué en raison de la conjoncture politique du moment, mais le fait est que la ratification par les États-Unis de la convention américaine n'est pas hors de question. Elle n'est certainement pas une priorité pour l'administration actuelle, mais il pourrait y avoir un autre gouvernement dans quatre ans, qui sait?

L'un des arguments que j'entends sur la Colline, à Washington, est le suivant: «Pourquoi les États-Unis voudraient-ils se joindre à cette organisation? Si un grand supporteur des traités de protection des droits de la personne comme le Canada ne s'y joint pas, c'est qu'il y a quelque chose qui cloche.» En éliminant cet argument et en donnant l'exemple, le Canada pourrait aussi éventuellement — et par «éventuellement», je veux dire dans quatre ou huit ans — contribuer à inciter les États-Unis monter à bord aussi. Ce serait une bonne chose.

En ce qui concerne mon troisième argument, au sujet des réserves, je ne suis pas expert de la loi canadienne. Il serait présomptueux de ma part de parler des réserves que le Canada devrait émettre. Je ne me propose pas de le faire. Cependant, je connais bien la Convention et la jurisprudence de la Commission de la Cour. J'ai eu des discussions parallèles sur les réserves, tant avec l'American Bar Association qu'avec le ministère d'État, sur une période de quelques années.

I can tell honourable senators that it is my conclusion that, even in the United States, not a long list of reservations would be needed. It is too long a list, unfortunately, certainly too long a list by Canadian standards. However, though I cannot disclose confidential communications with the U.S. government here, I will mention the three reservations that I might recommend to the U.S. government.

The first relates to the death penalty and therefore would not be an issue for Canada. The second relates to separating juvenile prisoners from adults, and that should not be necessary in Canada, based on what Mr. Allmand had to say. The third relates to freedom of expression, and that would cover both articles 13 and 14. In the United States, under the jurisprudence of the U.S. Supreme Court, there are constitutional limits on the extent to which the state can require a newspaper or a television station to print a reply. The reservation in regard to freedom of expression would cover both articles and would be a single reservation.

There are then four understandings for the U.S. The first is similar to the one that Mr. Allmand proposed on the subject of abortion, an interpretive understanding. The second relates to a death row phenomenon that I assume would not be an issue in Canada. The third deals with segregating accused from convicted prisoners, which I assume would not be an issue in Canada and frankly should not be in the U.S., either. The fourth area is a reservation perhaps proposed in the U.S. for political reasons, but is not legally required.

Looking at the reservations and understandings in the U.S., if it were not for political issues relating to the death penalty, the reservations package really should come down to one reservation on free expression and one interpretive understanding on abortion.

There are then two limiting declarations that, unfortunately, would have to be included, at least in the current political climate in the United States. The first is that the treaty is not self-executing; shame on us for that. That should not be, but that, unfortunately, has become the practice of our Senate. I would hope that that would not be the practice in Canada. The second potential limiting declaration emphasizes that the ratification by the United States is contingent upon the acceptance of its reservations. Again, that reflects a peculiar U.S. attitude that I would hope would not prevail in Canada.

In short, without purporting to analyze Canadian law, and while the decision is most assertedly that of Canada acting within its domestic purview, I would be surprised if a long list of reservations and understandings were to be required in Canada.

Finally, if there were to be any doubt on a particular reservation or understanding, such as abortion, Canada, as a member of the OAS, has the right to request an advisory opinion from the Inter-American Court so that the court could clarify the matter in advance, before Canada ratified. I would hope that such

Je peux dire aux honorables sénateurs qu'à ce que je conclus, même aux États-Unis, il n'y aurait pas besoin d'une longue liste de réserves. La liste est trop longue, malheureusement, certainement trop longue selon les normes canadiennes. Cependant, bien que je ne puisse divulguer ici le contenu de communications confidentielles avec le gouvernement américain, je peux parler des trois réserves que je recommanderais au gouvernement américain.

La première se rapporte à la peine de mort, et par conséquent, ne serait pas un problème pour le Canada. La deuxième est au sujet de la ségrégation des prisonniers juvéniles d'avec les adultes, et ça ne devrait pas être nécessaire au Canada, d'après ce qu'a dit M. Allmand. La troisième réserve touche à la liberté d'expression, et cela couvrirait les articles 13 et 14. Aux États-Unis, en vertu de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, il y a des limites constitutionnelles à la mesure dans laquelle l'État peut obliger un journal ou une chaîne de télévision à diffuser une réponse. La réserve, en ce qui touche la liberté d'expression, couvrirait les deux articles et formerait une réserve unique.

Il y a quatre perspectives pour les États-Unis. La première est semblable qu'à celle qu'a proposée M. Allmand, au sujet de l'avortement; c'est une perspective interprétative. La deuxième se rapporte au phénomène de l'antichambre de la mort qui, je suppose que la question ne se poserait pas au Canada. La troisième touche à la ségrégation des prisonniers accusés de ceux qui sont reconnus coupables, et je présume que ce ne serait pas un problème au Canada et, franchement, cela ne devrait pas l'être non plus aux États-Unis. La quatrième est peut-être proposée aux États-Unis pour des motifs politiques, mais elle n'est pas légalement nécessaire.

Si on regarde les réserves et les perspectives des États-Unis, si ce n'était pas pour les enjeux politiques liés à la peine de mort, les réserves se limiteraient, en fait, à une seule sur la liberté d'expression et une autre sur la perspective interprétative de l'avortement.

Il faudrait alors prévoir deux déclarations limitatives qui, malheureusement, seraient nécessaire, au moins dans le contexte politique actuel aux États-Unis. La première est que le traité ne s'applique pas automatiquement, et c'est une honte pour nous. Il ne devrait pas en être ainsi mais, malheureusement c'est devenu la pratique de notre Sénat. J'espère que ce ne serait pas le cas au Canada. La deuxième déclaration potentiellement limitative soulignerait que la ratification par les États-Unis est conditionnelle à l'acceptation de ses réserves. Là encore, cela reflète une attitude américaine curieuse qui, je l'espère, ne sera pas celle du Canada.

En deux mots, sans prétendre analyser la loi canadienne, et bien que la décision relève de toute évidence du Canada, qui doit agir selon son propre contexte, je serai étonné que le Canada ait besoin de formuler une longue liste de réserves et de perspectives.

Finalement, s'il y avait le moindre doute sur une réserve particulière ou une perspective, comme sur l'avortement, le Canada, en tant que membre de l'OEA, a le droit de demander un avis consultatif de la Cour interaméricaine afin qu'elle puisse clarifier une question avant que le Canada ne ratifie le traité.

a step would not be necessary, because it might take two years to get an advisory opinion. That could delay your ratification. However, if the alternative were to continue to live under a cloud that was impeding ratification, that option might be a way to break a logjam if it were absolutely necessary.

Once again, thank you very much for the privilege and the honour of appearing before the Human Rights Committee of the Senate of Canada.

**The Chairman:** Before I turn to the other members, do you have any comments on the relationship between the commission and the court and its workings? You have given us a good snapshot of the court in recent times, and that is what we should be relying upon. How is the commission positioned now?

**Mr. Cassel:** The commission and the court have improved their cooperation tremendously and, as a result, the efficacy of the overall operation. Both have recently amended their regulations. I will give you some examples of that.

First, the commission now has a presumption that all cases will go to the court. There are certain kinds of cases that will not go to the court, but the presumption is now that all cases will go to the court. That means that the court will have a much heavier caseload in the future.

Second, recognizing that fact, the court has amended its regulation to give much greater credence and weight to findings of fact made by the commission in order to minimize the extent to which duplicative factual hearing might take place before the court.

The court has also developed various mechanisms within its procedures to have a single judge hear certain evidence and report it to the court rather than having all seven judges sit together, or to assign an expert master to take certain evidence to maximize the efficiency of the fact-finding process.

The court and the commission have also given the individual a much greater place before the court. The commission has agreed that, although under the terms of the convention, the cases can be referred to the court only by the commission or the state. Once the commission or the state refers the case to the court, the individual victim then has full legal standing to appear before the court and argue his or her own case. He or she need no longer hide behind the coattails of the commission to carry his or her brief. The commission will now be a public minister who will defend the views and the integrity of the system, but the individual will have full entitlement to represent his or her own case. The court has been doing that for some years now in the reparations phase. It now applies in all phases of matters before the court. It is a good and well-coordinated relationship between the commission and the court, all to the benefit of human rights.

**Senator Kinsella:** I had the opportunity to meet Jaime Castillo, who was the president of the Human Rights Commission of Chile. He told me of a complaint that he has made to the

J'espère qu'une telle mesure ne sera pas nécessaire, parce que l'obtention d'un avis consultatif peut prendre deux ans. Cela pourrait retarder votre ratification. Cependant, si l'alternative serait de continuer de vivre sous un nuage qui fait obstacle à la ratification, cette solution pourrait permettre d'ouvrir l'impasse s'il le fallait absolument.

Encore une fois, merci beaucoup de m'avoir donné le privilège et l'honneur de comparaître devant le Comité des droits de la personne du Sénat du Canada.

**La présidente:** Avant de laisser la parole à d'autres membres, avez-vous des commentaires sur la relation entre la Commission et la Cour et son fonctionnement? Vous nous avez donné un bon aperçu de la Cour d'une époque récente, et c'est sur quoi nous devrions nous fier. Quelle est la position de la Commission maintenant?

**M. Cassel:** La Commission et la Cour coopèrent beaucoup plus maintenant et, par conséquent, fonctionnent généralement plus efficacement. Elles ont toutes les deux récemment modifié leurs règlements. Je vais vous en donner des exemples.

Tout d'abord, la Commission présume maintenant que tous les dossiers seront référés à la Cour. Il y a certains types d'affaires que n'iront pas jusqu'à la Cour, mais la présomption veut maintenant que tous les dossiers aillent jusqu'à elle. Cela signifie que la Cour aura beaucoup plus à faire dans le futur.

Deuxièmement, comme elle le reconnaît, la Cour a modifié son règlement pour donner beaucoup plus de poids et de foi aux conclusions de fait de la Commission afin de minimiser de multiplier inutilement les audiences des faits devant la Cour.

La Cour a aussi conçu divers mécanismes, dans ses procédures, de manière qu'un seul juge puisse entendre certains témoignages et en faire le compte-rendu à la Cour plutôt que d'obliger les sept juges à siéger ensemble, ou pour assigner un expert qui recueille certaines preuves, afin de maximiser l'efficacité de la procédure d'enquête.

La Cour et la Commission ont aussi accordé beaucoup plus de place à l'individu devant elles. La Commission a convenu que, sous réserve des modalités de la Convention, seul l'État ou la Commission peut saisir la cour des dossiers. Une fois que la Commission ou l'État saisis la Cour d'un dossier, la victime est pleinement habilitée au plan juridique à comparaître devant la Cour et à présenter sa plainte. Il n'est plus nécessaire que cette personne se cache derrière la Commission pour présenter son exposé. La Commission sera maintenant un ministère public qui défendra les perspectives et l'intégrité du système, mais l'individu sera pleinement habilité à se représenter. La Cour fait cela maintenant depuis plusieurs années, dans la phase des réparations. Elle l'applique maintenant à toutes les phases des affaires qui lui seront présentées. C'est une bonne relation, bien coordonnée, entre la Commission et la cour, qui est tout à l'avantage des droits de la personne.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai eu l'occasion de rencontrer Jaime Castillo, qui était le président de la Commission des droits de la personne du Chili. Il m'a parlé d'une plainte qu'il

commission. I do not know whether it has yet made its way to the courts or whether it has been declared admissible. It was in relation to article 23, the right to participate in government. His complaint was that the Chilean constitution was amended to allow senators to be appointed for life. You will remember that President Pinochet was appointed.

Do you know whether that complaint has made its way through the system?

**Mr. Cassel:** It has not reached the court, but I do recall reading something about it in one of the reports of the commission, which indicates to me that it has at least been declared admissible. I would be happy to check the reports of the commission to see how far down the pipeline that case has gone.

**Senator Kinsella:** I raise that to tease my colleagues. Surely we are not going to ask for a reservation on article 23 as well.

I will turn to the more pressing issue of the federal state provision. The United States is a federation, and to the extent that it is a federation there is some analogy with our Canadian confederation.

Are there problems in the United States, given the federal state principle that applies? Can you think of any that might have occurred in Mexico where there was a problem with state law that was overcome by a special technique? I am thinking, of course, of a problem with provincial law.

**Mr. Cassel:** A state that is a country is, in international law, conceived of as a unitary entity. Whether it chooses to be a unitary state internally or a federal state internally is purely an internal matter. However, when a country ratifies a human rights treaty, the state of Canada, or the state of the United States, takes responsibility for any violations of human rights that might occur inside that country, be they by the federal government or by a provincial or state government. Article 28, the federal clause of the American convention, makes that clear.

The commission, including in at least one Mexican case, has made clear its view that Mexico must be responsible for compliance with the convention, and it is not of any importance to the commission whether a violation has been committed by the federal government of Mexico or by one of the state governments. That is a matter to be worked out internally in Mexico.

In the case of the United States, we now have a standard form declaration on federalism that is attached to all of our human rights treaties. We have now ratified the civil and political, the torture, the race and the genocide conventions, among some earlier ones. The wording of the federalism clause has been refined a little each time. It now basically says that the United States federal government takes responsibility to ensure compliance with regard to all matters within its jurisdiction and will take such

avait déposée devant la Commission. Je ne sais pas si elle s'est déjà rendue devant les tribunaux ou si elle a été déclarée admissible. C'était à propos de l'article 23, le droit de participer au gouvernement. Cette plainte concernait la modification de la loi constitutionnelle chilienne pour permettre aux sénateurs d'être nommés à vie. Vous vous rappelez sûrement que le président Pinochet l'a été.

Est-ce que vous savez si cette plainte a fait son chemin dans le système?

**M. Cassel:** Elle n'a pas encore atteint la Cour, mais je me rappelle avoir lu quelque chose à son sujet dans l'un des rapports de la Commission, ce qui veut dire qu'elle a au moins été déclarée admissible. Je serais heureux de vérifier les rapports de la Commission pour voir où cette plainte en est.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai soulevé la question pour taquiner mes collègues. Je suis sûr que nous n'allons pas formuler de réserve au sujet de l'article 23 aussi.

Je vais passer à la question plus pressante de la clause de l'État fédéral. Les États-Unis sont une fédération, et dans la mesure où ils constituent une fédération, il y a une certaine analogie avec notre Confédération canadienne.

Est-ce que le principe d'État fédéral qui s'applique pose des problèmes aux États-Unis? Pouvez-vous penser à une situation qui a pu survenir au Mexique, où il y a eu un problème de loi de l'État qui a été contournée au moyen d'une technique particulière? Je pense, bien entendu, à un problème avec une loi provinciale.

**M. Cassel:** Un État qui est un pays est, en droit international, considéré comme une entité unitaire. Qu'il choisisse d'être un État unitaire à l'interne ou un État fédéral à l'interne est purement une question interne. Cependant, lorsqu'un pays ratifie un traité de défense des droits de la personne, l'État du Canada, où l'État des États-Unis, accepte d'endosser la responsabilité de toute violation des droits de la personne perpétrée en son sein, que ce soit par le gouvernement fédéral, par un gouvernement provincial ou par le gouvernement d'un État. L'article 28, la disposition fédérale de la Convention américaine, le dit bien clairement.

La Commission, notamment dans au moins une affaire au Mexique, a énoncé clairement son avis que le Mexique doit assumer la responsabilité du respect de la Convention, et il importe peu à la Commission qu'une violation des droits de la personne soit l'oeuvre du gouvernement fédéral du Mexique ou de l'un de ces États. C'est une question que doit régler le Mexique à l'interne.

Dans le cas des États-Unis, nous avons désormais une formule standard de déclaration sur le fédéralisme, qui est annexée à tous nos traités de défense des droits de la personne. Nous avons maintenant ratifié les conventions civiles et politiques, sur la torture, la race et le génocide, parmi les premiers. La formulation de la disposition sur le fédéralisme a été raffinée un peu plus chaque fois. Elle dit maintenant en gros que le gouvernement fédéral des États-Unis est tenu d'assurer la conformité

measures as are appropriate within its federal system to ensure that the states meet their obligations as well.

**Senator Kinsella:** This is important in light of the decision of the Judicial Committee of the Privy Council in the 1930s that affected Canada attempting to ratify an ILO convention dealing with minimum wage. A principle of our Canadian Constitution was established from the labour conventions cases, that is, when the federal authority enters into an international undertaking that affects provincial jurisdiction, it must only do so acting in concert with the province.

It is that principle that was behind, for example, the federal-provincial-territorial exercise that led to the study and analysis of the two covenants. That process took four or five years. In 1976, Canada ratified with the written consent of every province.

Because the process we are engaged in here went under cover, we have not been able to watch it. It has been going on for 12 years. It rests upon the principle that there must be provincial concurrence.

Therefore, your testimony is helpful here. If Canada did not have that kind of a constitutional principle, the federal authority, in working with the parts of a federation, still has to collaborate.

This committee has apprehended that this exercise is going on and it wants to provide a microscopic examination of it because there has not been much movement and there has been a great deal of mythology thrown around in terms of reservations.

It is your evidence that there are no reservations that come from the United States only because of a state law?

**Mr. Cassel:** I do not believe it would be necessary, because article 28 of the convention embodies in substance the same language that is attached by the U.S. as its understanding with regard to the civil and political covenant. Since there is already a federal clause in the convention, there is no need to make that additional statement for U.S. ratification.

**Senator Fraser:** This is fascinating. Let me tell you that Canada is not quite as simon-pure as you might think, specifically on the matter of separating juvenile from adult offenders. We have had massive debates in another committee on that matter within the past few months.

While it is policy to keep them separated as much as is feasible, the government's position is that we must retain the right in some cases to have juvenile offenders housed in adult facilities. That is particularly so in the case of Aboriginal offenders in remote communities, where the idea is that it would be harder on the kid to send him away than to keep him in his own community, even if the offenders around him are adult.

relativement à tout ce qui relève de son autorité et qu'il prendra les mesures jugées nécessaires dans le cadre de son régime fédéral pour s'assurer que les États s'acquittent eux aussi de leurs obligations.

**Le sénateur Kinsella:** C'est important, à la lumière de la décision du Comité judiciaire du Conseil privé, dans les années 30, qui visait la tentative du Canada de ratifier une convention de l'OIT au sujet du salaire minimum. L'un des principes de notre loi constitutionnelle du Canada a été établi à partir des dossiers de conventions syndicales, c'est-à-dire que, lorsque l'autorité fédérale participe à une entreprise internationale qui implique les autorités provinciales, il ne peut le faire que de concert avec la province.

C'est ce principe qui sous-tendait, par exemple, l'exercice fédéral-provincial-territorial qui a mené à l'examen et à l'analyse des deux clauses restrictives. Ce processus a pris quatre ou cinq ans. En 1976, le Canada a ratifié la convention avec le consentement écrit de chaque province.

Comme le processus dans lequel nous nous sommes engagés ici est devenu secret, nous n'avons pas été en mesure d'observer son évolution. Cela dure depuis deux ans. Il est fondé sur le principe selon lequel les provinces doivent donner leur accord.

Par conséquent, votre témoignage nous est utile. Si le Canada n'avait pas cette espèce de principe constitutionnel, l'autorité fédérale, lorsqu'elle traite avec les composantes d'une fédération, devrait tout de même coopérer.

Notre comité a craint que cet exercice s'éternise, et veut en faire un micro-examen parce qu'il n'y a pas eu beaucoup d'évolution et que beaucoup de mythes ont circulé au sujet des réserves.

Est-ce que vous dites, alors, qu'aucune réserve n'est exprimée par les États-Unis seulement qui serait attribuable à une loi d'État?

**M. Cassel:** Je ne crois pas que ce soit nécessaire parce que l'article 28 de la convention renferme, en gros, le même langage qu'utilisent les États-Unis pour expliquer leur interprétation relativement à l'engagement civil et politique. Puisqu'il y a déjà une clause fédérale dans la convention, il n'est pas nécessaire d'y ajouter cette déclaration pour obtenir la ratification par les États-Unis.

**Le sénateur Fraser:** C'est fascinant. Permettez-moi de vous dire que le Canada n'est pas aussi vertueux que vous semblez le penser, particulièrement en ce qui concerne la ségrégation des jeunes délinquants des adultes. Nous avons eu de longs débats, à notre comité, sur la question ces des derniers mois.

Bien que les politiques en vigueur veillent que nous les séparions autant que possible, le gouvernement est d'avis que nous devons préserver notre droit, dans certains cas, de détenir des jeunes délinquants dans des prisons pour adultes. C'est particulièrement le cas des délinquants autochtones des communautés isolées, parce qu'on pense qu'il serait plus difficile pour un jeune d'être envoyé au loin que de rester parmi les siens, même si les délinquants qui l'entourent sont des adultes.

As far as one can see, looking from the outside, there are two sets of reasons why the United States has not so far joined the system. At least, that is what I think. One is political. The Congress of the United States is always very reluctant to find itself bound by other international jurisdictions. The other is the set of reservations that you outlined. Am I correct? Are those the two main families of difficulty? If so, which is more important in terms of trying to move this thing forward?

**Mr. Cassel:** You are correct, and I will leave with the clerk a copy of my testimony before the OAS last month, which is in Spanish only. I have not had a chance to translate it yet. It essentially makes the point that the whole ballgame is political.

We have a significant faction in our Senate of people who do not like the United Nations, who do not like international law, who do not like international treaties. They just see the American convention as one more manifestation of a philosophy of the world with which they disagree.

While it is true there are a number of legal issues — and I went through them — for possible reservations, all of those can be dealt with and will be dealt with when we are able to overcome the political problems.

As I also mentioned, the political problems are not as insuperable as they might seem. We came within a whisker twice in the last 10 years.

**Senator Fraser:** Can you talk about article 62, which strikes me, not being an expert in these matters, as being unusual? It reads that a state party may — or, by implication, may not — declare that it recognizes the court's jurisdiction as binding. Such a declaration may be made unconditionally on the condition of reciprocity for a specified period or for specific cases.

Is that as unusual a condition as I think? Does it weaken the weight of the court?

Of those countries that have ratified, how many have taken reservations on the jurisdiction of the court, or has everyone said, "We are in and it is completely binding"?

**Mr. Cassel:** Everyone has said, "We are in." This has not been an issue. This language is similar to the language of the statute of the International Court of Justice and it has been around for 80 years. Basically, states make a policy decision whether they are coming in or not. They come in.

As Mr. Allmand mentioned, there was the effort by the Fujimori government in Peru to pull out. Fortunately, the new government in Peru has repented and Peru is back in as a full member.

**Senator Fraser:** In the International Court of Justice, do people say, "We are in"?

Autant que l'on puisse en juger de l'extérieur, il y a deux séries de raisons qui font que les États-Unis n'ont pas encore adhéré au système. Du moins, c'est ce que je pense. L'une est d'ordre politique. Le Congrès des États-Unis est toujours très réticent à se retrouver lié par d'autres autorités internationales. Et puis il y a la série de réserves dont vous avez donné un aperçu. Est-ce que je me trompe? Est-ce que ce sont bien les deux principaux domaines qui posent des difficultés? Si c'est le cas, qu'est-ce qui est plus important pour essayer de faire avancer les choses?

**M. Cassel:** Vous avez raison, et je laisserai au greffier une copie de mon témoignage devant l'OEA le mois dernier, qui est rédigé en espagnol. Je n'ai pas eu la possibilité encore de le traduire. En gros, j'y démontre que toute cette situation est essentiellement politique.

Nous avons un groupe important de membres, à notre Sénat, qui n'aiment pas les Nations Unies, qui n'aiment pas le droit international, qui n'aiment pas les traités internationaux. Ils voient simplement dans la convention américaine une manifestation de plus d'une philosophie du monde avec laquelle ils ne sont pas d'accord.

Bien qu'il soit vrai qu'il y a plusieurs problèmes juridiques — je les ai exposés — pouvant justifier des réserves, tous peuvent être réglés et le seront lorsque nous serons parvenus à surmonter les problèmes politiques.

Comme je l'ai dit, aussi, les problèmes politiques ne sont pas aussi insurmontables qu'ils peuvent le sembler. À deux reprises en dix ans, nous avons été à un cheveu de réussir.

**Le sénateur Fraser:** Pouvez-vous parler de l'article 62, qui m'apparaît, puisque je ne suis pas experte en la matière, assez inhabituel? On y lit que tout État partie peut — ou, implicitement, peut ne pas — déclarer qu'il reconnaît comme obligatoire la compétence de la Cour. La déclaration peut être faite inconditionnellement, ou sous condition de réciprocité, ou pour une durée déterminée ou à l'occasion d'espèces données.

Est-ce que c'est une condition aussi inhabituelle qu'il me le semble? Est-ce que cela entame l'autorité de la Cour?

Sur le nombre de ces pays qui ont ratifié la convention, combien ont émis des réserves sur la compétence de la Cour, ou est-ce que tout le monde a dit: «Nous en faisons partie, et c'est absolument obligatoire»?

**M. Cassel:** Tout le monde a dit: «Nous en faisons partie.» Cela n'a pas posé de problème. Cette formulation est semblable à celle des règlements de la Cour internationale de Justice et elle existe depuis 80 ans. En fait, les États prennent une décision d'ordre politique pour déterminer s'ils embarquent ou non. Ils embarquent.

Comme l'a dit M. Allmand, le gouvernement Fujimori a tenté de se désister. Fort heureusement, le nouveau gouvernement du Pérou est revenu sur cette décision et le Pérou est redevenu un membre à part entière.

**Le sénateur Fraser:** À la Cour internationale de justice, est-ce que les gens disent: «Nous en faisons partie»?

**Mr. Cassel:** The International Court of Justice is another matter. Their states load up their participation with all kinds of conditions, qualifications and limitations. Fortunately, that has not happened in the Inter-American Court of Human Rights.

**Senator Poy:** You have given us a much clearer picture of what happens with the Inter-American Court of Human Rights.

You said that in 14 years there were 32 cases in which judgment has been passed. Some of the cases included many people. It was not just 32 people.

The budget of the court is \$1.5 million U.S.?

**Mr. Cassel:** It is a little less than that.

**Senator Poy:** Who enforces the judgments? Many of these governments are dictatorial. Who will have the power to say that the judgment will be enforced?

**Mr. Cassel:** Ultimately, the power regressed with the General Assembly of the OAS taking a political decision to apply political pressure, but the OAS General Assembly on no occasion has applied any pressure.

The court's remarkable record of compliance has come from a combination of informal international pressure. There has come to be a certain expectation within the OAS that if the court, which is a highly respected body, rules against you, you ought to comply. After all, the convention says you will comply. The honour of your country is on the line. While it is understood that certain civilian governments may have difficulty persuading their militaries to go along — and that continues to be a problem, and allowances are made for domestic difficulties in that regard — the general expectation is that there will be compliance.

I would say that since about 1995 — only in the last seven years — has that come about. Until 1995, it was touch and go. Honduras had been defying the Inter-American Court in the *Velásquez* case, decided in 1988, and the *Godínez* case, decided in 1989. It was not until Carlos Roberto Reina, a former judge on the Inter-American Court, was elected president of Honduras that Honduras complied. Once Honduras did comply, the logjam was broken. Since then, I have been keeping my fingers crossed and not quite holding my breath, but I have been watching with amazement that country after country has come into line.

The court now has a procedure where it publishes in its annual report — and it is available on the Web page — the status of compliance by every country that is under a judgment of the court. That kind of public airing also has a salutary effect.

We have had a number of transitions to formal democracies, away from dictatorships, and many of the new democratic governments want to demonstrate their democratic bona fides by meeting their international obligations to the court.

**M. Cassel:** La Cour internationale de Justice est autre chose. Les États lient leur participation à toutes sortes de conditions, de qualifications et de restrictions. Fort heureusement, cela n'a pas été le cas de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

**Le sénateur Poy:** Vous nous avez donné une idée beaucoup plus nette de ce qui se passe à la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Vous avez dit qu'en 14 ans, il y a eu 32 dossiers qui ont fait l'objet d'un jugement. Certains de ces dossiers touchaient de nombreuses personnes. Ce n'était pas que 32 personnes.

Le budget de la cour est bien de 1,5 millions de dollars américains?

**M. Cassel:** C'est un peu moins que cela.

**Le sénateur Poy:** Qui veille au respect de ses décisions? Bon nombre de ces gouvernements sont des dictatures. Qui aura le pouvoir de dire que le jugement doit être respecté?

**M. Cassel:** Au bout du compte, le pouvoir a été donné à l'assemblée générale de l'OEA de prendre une décision politique d'appliquer les pressions politiques, mais l'assemblée générale n'a, à aucune occasion, appliqué de telles pressions.

La fiche remarquable de la cour au titre du respect de ses décisions vient d'une combinaison de pressions exercées de façon informelle par la communauté internationale. Il y a maintenant, au sein de l'OEA, une certaine attente en vertu de quoi si la Cour, qui est un organe très respecté, prend une décision en votre défaveur, vous devez vous y plier. Après tout, la convention dit bien que vous vous y conformerez. L'honneur de votre pays est en jeu. Bien que l'on puisse comprendre que certains gouvernements civils peuvent éprouver de la difficulté à persuader leurs militaires de se plier à une décision — et cela continue d'être un problème, et des dispositions sont prévues pour les difficultés internes sur ce plan — on s'attend en général au respect des décisions.

Je dirais que ce n'est que depuis, environ, 1995 — depuis sept ans seulement. Jusqu'à 1995, il y avait des hauts et des bas. Le Honduras a défié la Cour interaméricaine dans l'affaire *Velásquez*, pour laquelle une décision a été rendue en 1988, et l'affaire *Godínez*, dont la décision a été rendue en 1989. Ce n'est que lorsque Carlos Roberto Reina, un ancien juge de la Cour interaméricaine, a été élu président du Honduras que le Honduras s'est conformé aux décisions. À partir de là, l'impasse s'est ouverte. Depuis lors, je garde les doigts croisés et je ne retiens pas tout à fait mon souffle, mais j'ai vu avec émerveillement un pays après l'autre entrer dans le rang.

La Cour a maintenant une procédure selon laquelle elle publie dans son rapport annuel — qui est disponible sur son site Web — le degré de conformité de chaque pays qui fait l'objet d'un jugement de la Cour. Ce genre de diffusion publique a aussi un effet salutaire.

Nous avons eu plusieurs transitions à des démocraties formelles, avec l'abandon de dictatures, et bon nombre des nouveaux gouvernements démocratiques veulent démontrer leur bonne volonté démocratique en s'acquittant de leurs obligations internationales relativement à la Cour.

It is difficult to explain how it happens. There are no marshals, army tanks or screws, but it is happening.

**Senator Poy:** You mentioned that payments in damages were carried out in full?

**Mr. Cassel:** What I actually said was “substantial compliance in all of the cases.” There are issues. For example, when Honduras finally made its payment, there were questions about the value of currency over time and whether the payment was really 100 per cent. You will find a number of similar issues popping up. However, in all the cases, the state has done enough so that the state and the court were able to agree that there had been compliance, even though there were issues around the edges.

**Senator Poy:** Can you describe what happened in 1997 in Peru with the forced disappearance? What happened to that person?

**Mr. Cassel:** Are you referring to the *Castillo Pães* case?

**Senator Poy:** Yes. What happened in that case?

**Mr. Cassel:** I do not recall the specifics of that case, but in general, forced disappearance cases are common. Someone is arrested or detained either by the army or by the police, oftentimes using unmarked vehicles with no licence plates, and polarized windows. Sometimes the perpetrators wear uniforms; sometimes they do not. Often there are witnesses who physically see the person being apprehended. Often there are witnesses who saw the person while he was in jail, or perhaps heard him being tortured, but when the family asks the army or the police about their son, husband or brother, the answer is: “We have no registration of him. He is not in our hands.” When the family goes to the judge to get habeas corpus and the judge issues an order to produce the person, the army and the police respond, “We have no registration of that person.” Sometimes they are never seen or heard from again; or perhaps months or years later, a badly tortured body is found in a dump somewhere. That is the standard type of disappearance in Latin America. I would have to refresh my recollection of the particular facts in the *Castillo Pães* case, which is, unfortunately, one of thousands.

**Senator Poy:** How, in a case like that, would the government comply with the judgment? What would the government do if a judge said, “Where is person X”?

**Mr. Cassel:** Frequently, the court will order the government to conduct exhumations of suspected gravesites where it is believed the body may be found and, if properly identified, to return the body to the family for proper burial. That is common.

Also, the court will generally order the government to do what it has never done before, which is to conduct a serious investigation of the police or the army or the paramilitaries that may have been involved to attempt to identify the perpetrators and to prosecute them.

Il est difficile d’expliquer comment cela a pu arriver. Il n’y a pas de commissaires, pas de tanks ni de vis à serrer, mais c’est un fait.

**Le sénateur Poy:** Vous avez dit que les paiements d’indemnité étaient intégralement versés?

**M. Cassel:** Ce que j’ai dit, en fait, c’est qu’il y avait un haut degré de conformité dans tous les cas. Il y a tout de même des problèmes. Par exemple, lorsque le Honduras a fini par verser l’indemnité, la valeur de sa monnaie, avec le temps, a été mise en doute, et l’on s’est demandé si le paiement représentait réellement à 100 p. 100 de l’indemnité exigée. Vous constaterez qu’il y a plusieurs problèmes similaires. Cependant, toujours, l’État a fait assez pour que la Cour et l’État puissent déclarer qu’il y a eu conformité, même si tout n’était pas tout à fait parfait.

**Le sénateur Poy:** Pouvez-vous expliquer ce qui est arrivé en 1997 au Pérou, cette disparition forcée? Qu’est-il advenu de cette personne?

**M. Cassel:** Est-ce que vous parlez de l’affaire *Castillo Pães*?

**Le sénateur Poy:** Oui. Qu’est-il arrivé?

**M. Cassel:** Je ne me rappelle pas des détails de l’affaire, mais en général, les disparitions forcées sont chose courante. Quelqu’un est arrêté ou détenu, soit par l’armée ou par la police, qui utilise souvent à l’occasion des véhicules anonymes, sans immatriculation et avec des fenêtres polarisées. Parfois, les agresseurs portent l’uniforme; d’autres fois non. Souvent, des témoins assistent en personne à l’arrestation. Souvent, des témoins ont vu la personne alors qu’elle était en prison, ou peut-être l’ont entendue subir la torture, mais lorsque la famille interroge l’armée ou la police au sujet d’un fils, d’un mari ou d’un frère, la réponse est: «Nous n’avons pas de dossier sur cette personne. Elle n’est pas entre nos mains.» Lorsque la famille s’adresse à un juge pour obtenir une ordonnance d’habeas corpus et que le juge émet une ordonnance prescrivant la production de la personne, l’armée et la police répondent: «Nous n’avons pas de dossier sur cette personne.» Parfois, on ne la voit plus jamais, on en entend plus jamais parler; d’autres fois, plusieurs mois ou plusieurs années plus tard, un corps portant les marques de graves tortures est trouvé dans un dépotoir quelque part. C’est le type courant de disparition en Amérique latine. Il faudrait que je vérifie les détails de l’affaire *Castillo Pães* qui n’est, malheureusement, que l’un de milliers de cas.

**Le sénateur Poy:** Comment, dans un cas comme celui-là, le gouvernement peut-il se conformer au jugement rendu? Qu’est-ce que le gouvernement ferait si un juge disait: «Où est untel»?

**M. Cassel:** Souvent, la Cour ordonne au gouvernement de procéder à l’exhumation de fosses où l’on soupçonne pouvoir trouver un corps et, si celui-ci peut être identifié, de le rendre à la famille afin qu’elle puisse lui offrir une sépulture appropriée. C’est courant.

Aussi, la Cour ordonnera généralement au gouvernement de faire ce qu’il n’a jamais fait auparavant, c’est-à-dire de mener une enquête sérieuse auprès de la police ou de l’armée, ou des organes paramilitaires qui ont pu participer, dans le but d’identifier les coupables et de les poursuivre.

The court will also order the government to pay substantial monetary damages to the family. I remember meeting the mother and daughter of one of the victims of the disappeared in Honduras. The daughter at that time was 10 or 11 years old. I asked the widow whether it had been worthwhile to bring this case before the Inter-American Court, and she answered, "Nothing can bring my husband back, but at least now my daughter will get an education."

**Senator Joyal:** My first question relates to the interpretive declaration that was mentioned by the previous group of witnesses. Of the governments that have ratified the inter-American human rights instruments, how many have attached interpretive declarations to their ratification?

**Mr. Cassel:** With respect to the issue of abortion, only one government felt that it necessary to do that — Mexico attached an interpretive declaration. The text is published on the Web page of the commission.

As Mr. Allmand pointed out, the importance of that declaration was not that Mexico made it but that no one objected. You have a clear indication that, if Mexico or Canada or the United States wishes to make an interpretive declaration to the effect that article 4 leaves states free to legislate on abortion according to their internal constitutional and policy choices, words to that effect, no state in the Americas will object.

I should point out that during the negotiating conference for the convention in 1969, both the United States and Brazil attached an interpretive declaration to the workings of the negotiating conference to the same effect that states are left to decide issues of abortion according to their internal constitutions. That is precisely why the words "in general" were added to article 4. Article 4 reads: "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. The words "in general" were added at the initiative of the United States and Brazil in order to preserve the abortion legislation that existed in the United States at that time, as well as today, and which the Brazilian government also wished to preserve.

This is an area where no reservation is needed, only an understanding.

**Senator Joyal:** If I understand your answer, there is only one country that has attached an interpretive declaration to its ratification, and that is Mexico.

**Mr. Cassel:** With regard to abortion.

**Senator Joyal:** There is no other provision in the convention that has been the object of an interpretive declaration.

**Mr. Cassel:** No, there have been a number of other reservations or interpretive declarations. If your clerk does not have them, I will ensure we get a complete copy to him. There have been very few.

**Senator Joyal:** In other words, is it a common procedure for the American states that have ratified a convention to attach interpretive declarations? If Canada were to attach an interpretive

La Cour ordonnera aussi au gouvernement de verser d'importantes indemnités à la famille. Je me rappelle avoir rencontré la mère et la fille de l'une des victimes, qui avait disparu au Honduras. La fille, à l'époque, avait 10 ou 11 ans. J'ai demandé à la veuve si cela avait valu la peine de soumettre l'affaire à la Cour interaméricaine et elle a répondu: «Rien ne peut me rendre mon mari, mais au moins, maintenant, ma fille pourra recevoir une éducation.»

**Le sénateur Joyal:** Ma première question se rapporte à la déclaration d'interprétation dont a parlé le groupe précédent de témoins. Sur les gouvernements qui ont ratifié la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme, combien ont fait ajouter des déclarations d'interprétation à leur ratification?

**M. Cassel:** En ce qui concerne la question de l'avortement, seul un gouvernement a jugé nécessaire de le faire — le Mexique a annexé une déclaration d'interprétation. Le texte en a été versé sur le site Web de la Commission.

Comme l'a dit M. Allmand, l'important, en ce qui concerne cette déclaration, n'est pas que le Mexique l'ait faite, mais qu'il ne se soit pas opposé. Il est clair que si le Mexique, le Canada ou les États-Unis voulaient ajouter une déclaration d'interprétation à l'effet que l'article 4 laisse les États libres de légiférer sur l'avortement selon leurs choix constitutionnels et politiques internes, ou quelque chose en ce sens, aucun État des Amériques ne s'y opposerait.

Je dois souligner que lors de la conférence de négociation de la Convention, en 1969, les États-Unis et le Brésil ont tous deux ajouté une déclaration d'interprétation aux documents de la conférence de négociation aux mêmes fins, soit que les États puissent décider des questions d'avortement selon leur constitution interne. C'est précisément pourquoi les termes «en général» ont été ajoutés à l'article 4. Selon cet article, «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». L'expression «en général» a été ajoutée sur l'initiative des États-Unis et du Brésil afin de protéger la loi sur l'avortement en vigueur aux États-Unis à l'époque, et encore maintenant, et que le gouvernement du Brésil souhaitait aussi préserver.

C'est une question qui ne nécessite aucune réserve, seulement d'être comprise.

**Le sénateur Joyal:** Si je comprends bien votre réponse, le seul pays à annexer une déclaration d'interprétation à sa ratification, c'est le Mexique.

**M. Cassel:** Au sujet de l'avortement.

**Le sénateur Joyal:** Il n'y a pas d'autres dispositions dans la convention qui ait fait l'objet d'une déclaration d'interprétation?

**M. Cassel:** Non, il y a d'autres réserves ou déclarations d'interprétation. Si votre greffier ne les a pas, je veillerai à vous en faire parvenir une version intégrale. Il n'y en a eu que très peu.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, c'est une procédure courante pour les États américains qui ont ratifié une convention d'y annexer des déclarations d'interprétation? Si le Canada voulait

declaration to its ratification, would we be following the approach of other countries, or would that be an exception, similar to that followed by Mexico with respect to article 4?

**Mr. Cassel:** You would be well within the norm for American states. For example, Uruguay, a country with a strong reputation for defence of human rights in Latin America, attached a reservation when it signed the convention saying that its constitution provided that a person's citizenship is suspended if the person is under indictment and that that would impact the exercise of rights under article 23 of the convention. You may find more than a dozen states that, on issues that reflect peculiarities of their legal or political systems on a, frankly, relatively marginal issue like that, will make either a reservation or interpretive declaration.

If Canada were to do so on the question of abortion, as Mexico did, you would not be an outlier.

**Senator Joyal:** Have you not prepared a chart similar to that for the cases, outlining for each state the applicable section of their constitution? It is helpful to understand the philosophy behind it. When they are minor issues, such as a constitutional provision, one will understand the countries cannot change their constitution to join an international instrument; otherwise, we would wait years. However, if it is a matter that can be dealt with in the normal course through legislative initiative, then it is another appreciation of the approach to ratifying the instruments.

**The Chairman:** Senator Joyal, we could ask the witness whether he has that kind of chart.

**Mr. Cassel:** I do have that chart back in my files because, of course, the U.S. government wanted it. I would be happy to provide it to you.

**Senator Joyal:** My second question: How is it that a judge from the United States was a member of the court when the United States was not a member?

**The Chairman:** There is a mechanism. We did have evidence that an individual can be nominated by one of the existing states. In fact, Bertha Wilson was nominated but not elected. Perhaps you can elaborate on that.

**Mr. Cassel:** The only states that can nominate are those that are members of the American convention. Costa Rica, which is home to the court and which is its biggest fan, hoped to encourage the U.S. to ratify by naming our citizen, Thomas Buergenthal — who now sits on the International Court of Justice in The Hague — to sit on the court. At the next round, Colombia nominated him to sit on the court. However, after he served 12 years on the court, Latin America became convinced that the tactic was not working. While I might confess to you that I would

lier une déclaration d'interprétation à sa ratification, est-ce que nous ferions comme d'autres pays ou serions-nous une exception, comme l'a été le Mexique avec l'article 4?

**M. Cassel:** Vous seriez tout à fait dans la norme des États américains. Par exemple, l'Uruguay, un pays qui jouit d'une solide réputation de défenseur des droits de l'homme en Amérique latine, a émis une réserve lorsqu'il a signé la convention, pour dire que sa constitution prévoyait que la citoyenneté d'une personne peut être suspendue si cette personne fait l'objet d'un acte d'accusation et que cela aurait un impact sur l'exercice des droits en vertu de l'article 23 de la convention. Vous trouverez peut-être plus d'une douzaine d'États qui, à propos de sujets qui reflètent des particularités de leur système juridique ou politique sur des questions, très franchement, relativement marginales comme celle-là, émettront une réserve ou une déclaration d'interprétation.

Si le Canada voulait le faire sur la question de l'avortement, comme l'a fait le Mexique, vous ne seriez pas un cas très spécial.

**Le sénateur Joyal:** N'avez-vous pas préparé un tableau similaire à celui-là pour les dossiers, en indiquant pour chaque État l'article de sa constitution qui s'applique? Il est utile de comprendre la philosophie qui sous-tend tout cela. Lorsqu'il s'agit de questions sans gravité, comme une disposition constitutionnelle, l'on peut bien comprendre que les pays n'auront pas modifié leur constitution pour se joindre à un instrument international; autrement, nous pourrions attendre des années. Cependant, si c'est une question qui peut être réglée dans le cours normal des choses par le biais d'une initiative législative, alors c'est un autre aspect de la procédure de ratification des instruments.

**La présidente:** Sénateur Joyal, nous pourrions demander au témoin s'il a ce genre de tableau.

**M. Cassel:** J'ai effectivement ce tableau dans mes dossiers parce que, bien entendu, le gouvernement américain le voulait. Je serais heureux de vous le transmettre.

**Le sénateur Joyal:** Ma deuxième question est la suivante: Comment se fait-il qu'un juge des États-Unis ait pu siéger à la Cour lorsque les États-Unis n'en étaient pas membre?

**La présidente:** Il existe un certain mécanisme. Nous avons vu une disposition qui prévoit qu'une candidature peut être proposée par l'un des États membres. De fait, la candidature de Bertha Wilson a été proposée, mais elle n'a pas été élue. Peut-être pouvez-vous expliquer cela?

**M. Cassel:** Les seuls États qui peuvent proposer des candidatures sont ceux qui sont membres de la Convention américaine. Le Costa Rica, où se trouve la Cour et qui est son plus grand défenseur, espérait encourager les États-Unis à ratifier la convention en proposant la candidature de l'un de nos citoyens, Thomas Buergenthal — qui siège maintenant à la Cour internationale de justice à La Haye — comme membre de la Cour. Au tour suivant, la Colombie a proposé sa candidature à nouveau. Cependant, après qu'il a été 12 ans à la Cour,

not mind serving on the court if I were ever to be so honoured, I will have no chance of doing so, I am certain, as long as the U.S. remains outside the convention.

**Senator Joyal:** My final question relates to the United States' position on human rights internationally and its participation on international bodies. You have told us that, in the past 10 years, the United States came within a whisker of joining. I certainly would have applauded that, as I would have if the United States had joined the International Criminal Court.

Since September 11, something has fundamentally changed in the United States, which is a perception or conviction that they must rely solely upon themselves for their defence. That attitude was visible last summer when the United States reviewed some international instruments, and the American media commented on their seeking to leave some of them. That was coupled with the decision of the human rights committee of the United Nations to vote them out last year, which was felt as an affront. I thought it was a bad decision, as that would trigger a reaction among Americans generally, and rightly so. It was damaging to the international cause of human rights.

Although, as Canadians, we have some reservations about the choices made by the Americans in relation to the death penalty — as you know, it has been outlawed in Canada since 1976 — we have lived with that, and our rate of crime is the lowest it has ever been. We can live in a secure world without having the death penalty. We live with no legislation on abortion in Canada, thanks to the vote by the Senate of Canada some years ago, and Canadian society is no worse than the U.S. in terms of abortion.

Since September 11, the United States has reviewed its approach to security. There is a philosophy behind the PATRIOT Act. It is not just legislation, as there is an approach to human rights in that act. I would prefer the United States to equate its leadership for peace with the promotion of human rights internationally, as I think both are inseparable. You cannot have enduring peace conditions if you do not base them on the respect of fundamental human rights. I am not optimistic that the United States can join in ratification. Over the weekend, I was reading the international paper about what is happening in Europe in regards to Mr. Kissinger and some decisions previously made by the United States in South America.

While I try to share your optimism, and I do not want to be the devil's advocate on this, we are trying to understand where we can realistically join in that initiative as we have a common interest with the United States to promote human rights. It is as if the approach is more: "We do not need those international instruments, we are mature enough as a country to look after our own interests and we do not need others. Our constitution

l'Amérique latine a compris que la stratégie ne fonctionnait pas. Je vous avoue qu'il ne me déplairait pas de siéger à la Cour si cet honneur m'était donné un jour, mais je sais qu'il n'y en aucune chance, j'en suis sûr, tant que les États-Unis resteront en dehors de la convention.

**Le sénateur Joyal:** Ma dernière question concerne la position des États-Unis sur les droits de l'homme à l'échelle internationale, et sa participation aux organes internationaux. Vous nous avez dit que, depuis 10 ans, les États-Unis ont été à un cheveu d'y adhérer. J'aurais certainement applaudi la nouvelle, autant que j'aurais applaudi l'adhésion des États-Unis à la Cour criminelle internationale.

Depuis le 11 septembre, quelque chose a radicalement changé aux États-Unis. C'est la perception ou la conviction que ce pays ne peut compter que sur lui-même pour assurer sa défense. Cette attitude était visible l'été dernier, alors que les États-Unis examinaient certains instruments internationaux et que les médias américains faisaient état de l'intention de ce pays de se retirer de quelques-uns d'entre eux. Ceci coïncidait avec la décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies de ne pas réélire les Américains, l'année dernière, ce qui fut perçu comme un affront. J'ai pensé que c'était une mauvaise décision car on pouvait craindre, à juste titre, une réaction de leur part. Cela a nui à la cause internationale des droits de la personne.

Quoi qu'il en soit, en tant que Canadiens, nous avons quelques réserves au sujet des choix des Américains concernant la peine de mort. Comme vous le savez, le Canada a aboli la peine capitale en 1976 et notre taux de criminalité est maintenant plus bas que jamais. Nous pouvons vivre en sécurité sans peine de mort. Il n'y a pas de loi contre l'avortement au Canada, grâce au vote du Sénat, il y a quelques années, et la société canadienne n'est pas pire que l'américaine au chapitre de l'avortement.

Depuis le 11 septembre, les États-Unis ont revu leur approche en matière de sécurité. Il y a une philosophie derrière le PATRIOT Act. Ce n'est pas une simple loi car on y parle des droits de la personne. Je préférerais que les États-Unis mettent autant d'empressement dans la recherche de la paix que dans la promotion des droits de la personne à l'échelle mondiale, car je crois que les deux sont indissociables. Vous ne pouvez pas assurer une paix durable sans garantir le respect des droits humains fondamentaux. Je ne suis pas très optimiste quant à la possibilité que les États-Unis participent à la ratification. Durant la fin de semaine, j'ai lu un article paru dans la presse internationale au sujet de ce qui se passe en Europe autour de M. Kissinger et de certaines décisions qu'avaient pris les États-Unis en Amérique du Sud.

Même si j'essaie de partager votre optimisme — et je ne veux pas me faire l'avocat du diable sur cette question —, nous essayons de voir comment prendre part, de manière réaliste, à cette initiative, étant donné que nous avons un intérêt commun avec les États-Unis: celui de promouvoir les droits de la personne. C'est un peu comme si nous disions: «Nous n'avons pas besoin de ces instruments internationaux, nous sommes un pays

protects Americans, and it is Americans we want to protect. The rest of the world can either abide by this or not. We will see.”

There is not the perception that there was previously. I do not think the perception that existed when you said “we came within a whisker of it” still prevails in the opinion of the Americans, unless I wrongly read the opinion of the Americans.

Can you comment on this?

**Mr. Cassel:** First, I am delighted to learn that, within the last couple of days, the voting was arranged so that the United States will rejoin the human rights commission of the United Nations. Spain and Italy both graciously withdrew so that the United States, I gather, is a shoe-in, to be elected along with Germany, Australia and France, who is, I think, the fourth country in our group.

This is a difficult moment for internationalism and multilateralism in the United States. We have seen such moments in U.S. history before: during the Vietnam War, World War I and World War II. However, this, too, shall pass. I cannot recount my communications with government, but I would tell you that, even now, the issue of the U.S. joining the American convention is under active consideration. I do not want to imply any optimism that the U.S. would join the Inter-American Court, as the U.S. has a particular set of issues with international mechanisms such as that. I would not predict it, but I would not rule it out, even during this administration.

I share your concern about the importance of the United States recognizing that human rights are essential to peace, development and prosperity in the world, and that they must be pursued on a multilateral and international basis. There are many others in the United States who agree with me on that, and we are trying to do what we can from the inside to counter that isolationist world view.

It is extremely important that Canada, Europe and other democracies in the world have taken the lead on the International Criminal Court and have said that they will proceed even if the United States does not get on board. I think that is a fine example.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** The American Convention on Human Rights was developed in the countries of South America. Is that correct?

**Mr. Cassel:** Not entirely. The United States also took part in the convention’s development.

suffisamment avancé pour défendre nos propres intérêts et nous n’avons besoin de personne. Notre Constitution protège les Américains, et c’est ce que nous voulons. Le reste du monde peut être d’accord ou pas. Nous verrons bien.»

Il n’y a plus la même perception qu’avant. Je ne pense pas que l’idée qui prévalait quand vous disiez qu’il s’en est fallu de peu continue de dominer dans l’opinion des Américains, à moins que j’interprète mal la situation.

Pouvez-vous nous donner votre point de vue sur cette question?

**M. Cassel:** Tout d’abord, je me réjouis d’apprendre qu’au cours des deux ou trois derniers jours, on a organisé un vote pour réintégrer les États-Unis au sein du Comité des droits de l’homme des Nations Unies. L’Espagne et l’Italie se sont retirés pour permettre à ce pays — j’imagine que c’est du tout-cuit — d’être élu aux côtés de l’Allemagne, de l’Australie et de la France qui, je pense, est le quatrième pays de notre groupe.

C’est un moment difficile pour l’internationalisme et le multilatéralisme aux États-Unis. Nous avons connu des moments semblables dans l’histoire de ce pays auparavant: pendant la guerre du Vietnam ainsi qu’au cours des Première et Deuxième Guerres mondiales. Mais cela passera aussi. Je ne peux pas vous rapporter mes échanges avec les représentants du gouvernement, mais je peux vous dire que, même maintenant, on examine activement la question de l’adhésion des États-Unis à la Convention américaine. Je ne veux nourrir aucun espoir sur la possibilité que les Américains fassent partie de la Cour interaméricaine, car ce pays a certaines questions à régler avec des mécanismes internationaux comme celui-là. Rien n’est sûr, mais je n’écarte pas non plus cette possibilité, même sous l’administration actuelle.

Je partage votre avis au sujet de l’importance pour les États-Unis de reconnaître que les droits de la personne sont essentiels à la paix, au développement et à la prospérité dans le monde, et sur le fait qu’on doit les défendre sur une base multilatérale et internationale. Il y a beaucoup d’autres personnes, aux États-Unis, qui pensent comme moi et qui font de leur mieux, de l’intérieur, pour combattre cette vision du monde isolationniste.

Il est extrêmement important que le Canada, l’Europe et d’autres démocraties dans le monde jouent un rôle décisif au sein de la Cour pénale internationale et qu’elles veuillent aller de l’avant, même si les États-Unis ne suivent pas. Je pense que c’est une attitude exemplaire.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** La Convention américaine des droits de l’homme a été élaborée par les pays de l’Amérique du Sud. Est-ce exact?

**M. Cassel:** Pas tout à fait. Les États-Unis aussi ont participé à l’élaboration de cette convention.

**Senator Ferretti Barth:** Do you think there is any chance of making amendments to the Convention to reflect the North American situation? As you know, our world is completely different, with different problems. We have a distinct culture and also another interpretation of crime.

**Mr. Cassel:** I am going to answer you in English, senator.

[English]

**Mr. Cassel:** A better way to do that is by the jurisprudence rather than by amending the text of the convention.

There have been a number of proposals to amend the convention floated by various countries during the last 10 years. Whenever they have been raised, the human rights community throughout the hemisphere has unanimously opposed those efforts. The concern is that, if you re-open the convention, perhaps to make some good amendments, there are a number of countries that would like to weaken the convention.

The strong position of the human rights community has been that if we need to clarify the jurisprudence, for example, to bridge some differences between civil and common law countries, the better way to do that is through the decisions, the jurisprudence of the commission and the court, and not to actually amend the convention. If Canada were to suggest amending the convention, I think it could expect a negative reaction on the part of human rights groups throughout the hemisphere, and the reason for it would be that concern.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** It is important for the North American people to have rights consistent with its reality. We accept the rights of South America, but those people must respect our North American reality. There is no equality there. Where are human rights?

[English]

**Mr. Cassel:** There is not that much of a gap between the provisions of the American convention and the North American legal tradition. As I mentioned, the United States actively participated in the negotiations and supported the draft that emerged from the negotiations. The number of reservations or understandings that the United States would have to take, if you set aside these political issues about the death penalty, is quite small. You have heard Mr. Allmand suggest — it seems to be a reasonable suggestion to me — that, likewise, the number that might be needed for Canada would also be quite small.

I do not think we are dealing with a Latin American convention; we are dealing with an American convention whose very negotiation on most points accommodated the concerns of both North and South America, although there are some lingering issues like this right of supply point that we discussed earlier.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pensez-vous qu'il y a possibilité d'effectuer des modifications à cette convention afin de tenir compte de la réalité nord-américaine? Vous savez que notre monde est complètement différent avec des problèmes différents. Nous avons une culture distincte et aussi une interprétation autre des crimes.

**M. Cassel:** Je vais vous répondre en anglais, sénateur.

[Traduction]

**M. Cassel:** C'est mieux de recourir à la jurisprudence pour faire cela que d'amender le texte de la convention.

Au cours des 10 dernières années, plusieurs pays ont proposé un certain nombre d'amendements à la convention. Toutes les fois qu'on en a parlé, les organismes de protection des droits de la personne d'un bout à l'autre de l'hémisphère s'y sont unanimement opposés. Ce que l'on craint, c'est que si on réexamine la convention, même pour faire de bons amendements, il y aura des pays qui voudront en limiter la portée.

L'argument de poids qu'avancent ces organismes de protection des droits de la personne est que si nous devons clarifier la jurisprudence, par exemple, pour rapprocher les pays de tradition romaine et ceux de tradition inspirée de la common law, le meilleur moyen d'y parvenir est de prendre des décisions pertinentes, d'examiner la jurisprudence de la commission et de la cour, mais pas de modifier la convention. Si le Canada voulait proposer des changements à la convention, je pense qu'il devrait s'attendre à une réaction négative de la part des groupes de défense des droits de la personne de tout l'hémisphère, pour les raisons que je viens d'invoquer.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Il est très important pour le peuple nord-américain d'avoir des droits conformes à ses réalités. Nous acceptons les droits en Amérique du Sud, mais ces gens doivent respecter notre réalité nord-américaine. Il n'y a pas d'égalité là-dedans. Où sont les droits de la personne?

[Traduction]

**M. Cassel:** Il n'y a pas une si grande différence entre les dispositions de la convention américaine et la tradition juridique nord-américaine. Comme je l'ai dit, les États-Unis ont participé activement aux négociations et ont appuyé le document rédigé à l'issue des rencontres. Le nombre de réserves des Américains ou d'arrangements qu'ils devraient prendre, en mettant de côté les questions politiques liées à la peine de mort, est assez petit. M. Allmand a laissé entendre — ce qui me paraît raisonnable — qu'il en serait peut-être de même pour le Canada.

Je ne pense pas que nous ayons affaire à une convention latino-américaine, mais plutôt à une convention américaine dont la plupart des points négociés ont satisfait autant aux exigences de l'Amérique du Nord que de l'Amérique du Sud, même si certaines questions demeurent en suspens, comme le droit relatif aux points de ravitaillement, dont nous avons parlé plus tôt.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Can the North American reality be taken into account? Mr. Allmand and you have expressed this desire to ratify the convention. It is good for Canada to become a full-fledged player, but we also have something to say. What you're doing is very good. However, this convention must reflect our reality.

[English]

**Mr. Cassel:** There are quite a number of cases pending against the United States before the commission. Those cases illustrate the fact that U.S. lawyers are beginning to have an awareness — not of the convention because the U.S. is not a party of it — of at least the American declaration and the inter-American mechanism of the commission and the role that it can play within our own domestic reality, particularly in death penalty cases and in cases involving foreign nationals who are arrested in the United States. Within the law schools, there is also more teaching in that regard. While we have a long way to go, some of the first small steps have been taken.

**Senator Fraser:** I wish to go back to a couple of things we discussed earlier. First, when you are sending us your chart, if you have any commentaries on articles 13 and 14, I should be very grateful to see any and all such material.

**Mr. Cassel:** I do have material prepared and I would be happy to send it.

**Senator Fraser:** I should like to go back to the difference between nationality and citizenship. Could you talk about that?

**Mr. Cassel:** Yes. It is two sides of the same coin. Citizenship is primarily a domestic law concept. If you are a citizen of Canada you are entitled to live, vote and pay taxes here and to have certain other rights that are incident to being a citizen, which you do not have the entitlement to if you are not a citizen. Nationality is more the international law side of that. From Canada's point of view, I am a national of the United States, which is to say I am not a Canadian citizen but I am subject to protection by the Government of the United States under the protection that a government extends to its own nationals. However, in my relations with the U.S. government, I am more of a citizen.

The terms come from different historical backgrounds. They have the same legal content. However, they are looking at the same set of issues from a different perspective. There are international courts that have asked the same question you did, but they have not been able to come up with a good answer.

**Senator Fraser:** This would be quite different from what I understand was the system in the old Soviet Union, where your identity papers would say: "You are a citizen of the Soviet Union and you are by nationality a Jew or a Uzbek."

**Mr. Cassel:** That is not the concept in international law. The term "national" in international law refers to what state is responsible for you because you are a citizen of that state.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Peut-on tenir compte de la réalité nord-américaine? M. Allmand et vous avez exprimé ce désir de ratifier la convention. Il est bon que le Canada devienne un joueur à part entière, mais nous avons aussi quelque chose à dire. Ce que vous faites est très bien. Cependant, il faut refléter cette convention selon notre réalité.

[Traduction]

**M. Cassel:** Il y a encore pas mal de poursuites intentées contre les États-Unis devant la commission. Ces affaires illustrent le fait que les avocats américains commencent à comprendre, non pas la convention parce que les États-Unis n'en font pas partie, mais au moins la déclaration américaine et le mécanisme interaméricain de la commission, ainsi que rôle qu'elle peut jouer dans notre propre pays, particulièrement dans les cas de condamnation à mort et les affaires impliquant des étrangers arrêtés aux États-Unis. Les écoles de droit enseignent aussi davantage de choses sur cette question à leurs étudiants. Même s'il nous reste un long chemin à parcourir, nous avons fait quelques petits pas en avant.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais revenir sur deux ou trois points dont nous avons discuté plus tôt. Tout d'abord, lorsque vous nous enverrez votre tableau, si vous avez des commentaires sur les articles 13 et 14, je vous serais très reconnaissant de nous les transmettre aussi.

**M. Cassel:** J'ai préparé un document là-dessus et je serais heureux de vous l'envoyer.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais revenir sur la différence entre nationalité et citoyenneté. Pourriez-vous nous en parler?

**M. Cassel:** Oui. Il s'agit des deux côtés de la même médaille. La citoyenneté est principalement un concept de droit interne. Si vous êtes citoyen du Canada, vous avez le droit de vivre, de voter et de payer des impôts dans ce pays, tout en jouissant d'autres droits connexes, droits que vous n'avez pas si vous n'êtes pas citoyen. La nationalité est davantage liée au droit international. Pour le Canada, je suis Américain, ce qui revient à dire que je ne suis pas citoyen canadien, mais que je suis sous la protection du gouvernement des États-Unis, protection qu'accorde un pays à ses ressortissants. Toutefois, dans mes relations avec le gouvernement américain, je suis un citoyen.

Les termes viennent de contextes historiques différents. Ils ont la même signification légale. Toutefois, ils voient les mêmes choses sous différentes perspectives. Certains tribunaux internationaux ont posé la même question que vous, mais ils n'ont pas réussi à obtenir une réponse satisfaisante.

**Le sénateur Fraser:** Ceci est assez différent du système en place dans l'ex-Union soviétique où les papiers d'identité disaient: «Vous êtes un citoyen de l'Union soviétique, de nationalité juive ou ouzbèque.»

**M. Cassel:** Ce n'est pas un concept qui fait partie du droit international. Quand on parle de «national», dans le droit international, on fait référence à l'État qui est responsable de vous, parce que vous êtes citoyen de cet État.

**Senator Joyal:** Professor Cassel, you mentioned in passing the impact of a bilateral relationship between a country that unites human rights and another country that is rather reserved on human rights; that is, the impact of a bilateral relationship to improve the status of human rights versus the influence that international instruments have generally over the implementation of the rights. I know one could write a thesis on this, but in a nutshell could you give us some hints on this?

**Mr. Cassel:** I think the two are so interrelated that they cannot be separated. In 1991, when Honduras was still in defiance of the Inter-American Court's damages award judgment in the *Vélasquez* and *Godínez* cases, I went to Honduras and met with the Attorney General of Honduras. I also met with the U.S. ambassador in Honduras and asked him to raise the matter with the then president of Honduras. I received a letter from the embassy a couple of weeks later saying that the ambassador had raised the matter with the president and that the president's response was: "Why are you raising this with me? You are not even a member of the American convention or the American court."

Why does that show the interrelationship? The reason is that this was a bilateral effort to persuade Honduras to comply with its multilateral obligation to meet the judgment of the court. At a time when Honduras's own courts did not have independence and were not protecting human rights, the Inter-American Court was, if you will, the only game in town for victims of human rights in Honduras. The bilateral and international treaties and the international institutions need to work in a complementary and coordinated fashion. If either side of that equation breaks down, the whole enterprise is the weaker.

**Senator Joyal:** That was well said in a short statement.

**The Chairman:** I wish to follow up on two points. The first is on the issue of jurisprudence. We know that courts have often used precedents from other countries and other jurisdictions, both multilateral and national. I recall 20 or 30 years ago when Canada had many pieces of new legislation and when those statutes were used in other courts. Would the Inter-American Court reach to Canada's laws and human rights machinery as part of their jurisprudence more if we were in the court or out of the court?

**Mr. Cassel:** In the court. I cannot speak for the court, obviously, but my outside appreciation is that the court would welcome the opportunity to be able to cite the extensive human rights jurisprudence in Canadian domestic courts as a way of supporting and strengthening its interpretations of the American Convention on Human Rights. That process would be accelerated if the result of Canada's joining the court were that a Canadian was to be a judge on the court. Therefore, a judge would be in a far more informed position about the Canadian jurisprudence. Certainly, that would be one of the positive developments that one should expect.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Cassel, vous avez parlé, en passant, de l'incidence des relations bilatérales entre un pays qui défend les droits de la personne et un autre qui émet des réserves sur ces questions, c'est-à-dire de l'incidence des relations internationales dans l'amélioration du statut des droits humains par rapport à l'influence qu'ont généralement les instruments internationaux sur l'application de ces droits. Je sais qu'on pourrait écrire une thèse sur cette question, mais pourriez-vous nous donner votre point de vue, en quelques mots?

**M. Cassel:** Je pense que ces deux aspects sont tellement interreliés qu'on ne peut les séparer. En 1991, lorsque le Honduras refusait encore de se soumettre au jugement d'indemnisation des victimes, dans l'affaire *Vélasquez* et *Godínez*, j'ai rencontré le procureur général de ce pays. J'ai également vu l'ambassadeur américain au Honduras et je lui ai demandé de parler de cette affaire au président hondurien de l'époque. J'ai reçu une lettre de l'ambassade quelques semaines plus tard me disant que l'ambassadeur s'était entretenu avec le président sur cette question et que la réponse de ce dernier avait été la suivante: «Pourquoi me parlez-vous de cela? Vous n'êtes même pas membre de la convention américaine ou de la cour américaine.»

Pourquoi cela montre-t-il l'interrelation? Parce qu'il s'agissait d'un effort bilatéral destiné à persuader le Honduras de respecter ses obligations multilatérales en acceptant le jugement de la cour. Quand les tribunaux honduriens ne jouissaient d'aucune indépendance et ne protégeaient pas les droits de la personne, la cour interaméricaine était, si vous me le permettez, le seul tribunal digne de considération pour les victimes de violations des droits de la personne au Honduras. Les traités bilatéraux et internationaux, ainsi que les institutions internationales doivent agir de façon complémentaire et coordonnée. Si une partie faillit à ses obligations, c'est tout le processus qui s'en trouve affaibli.

**Le sénateur Joyal:** C'est bien dit en peu de mots.

**La présidente:** J'aimerais continuer sur deux points. Le premier concerne la jurisprudence. Nous savons que les tribunaux ont souvent eu recours à des précédents survenus dans d'autres pays ou d'autres instances, tant au niveau multilatéral que national. Je me souviens qu'il y a 20 ou 30 ans, le Canada avait sorti beaucoup de nouveaux textes législatifs et que ses lois étaient utilisées par d'autres tribunaux. Est-ce que la cour interaméricaine pourrait invoquer davantage les lois et le système de protection des droits de la personne du Canada dans sa jurisprudence si nous faisons partie du tribunal ou bien non?

**M. Cassel:** Si nous en faisons partie, oui. Je ne peux pas parler pour la cour, évidemment, mais, vu de l'extérieur, je pense qu'elle serait ravie de pouvoir citer la jurisprudence canadienne — au demeurant très abondante en matière de droits de la personne — pour appuyer ou renforcer son interprétation de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Ce processus serait accéléré si, en plus de la participation du Canada, il y avait un juge canadien à la cour, puisque ce juge connaîtrait mieux que quiconque la jurisprudence canadienne. Certainement, ce serait une avancée positive que l'on pourrait espérer voir se réaliser.

**The Chairman:** You are involved in the court, and we are here studying it. You have travelled and studied many of these countries. From a foreign policy perspective, if Canada were to signal that it was joining the convention, and subsequently the court, would there be a small ripple in the rest of the Americas or would this be a decision of note?

**Mr. Cassel:** I think that it would be a decision of note. The foreign ministries of Latin America would view it extremely favourably. The foreign ministries are often the biggest fans of the court, along sometimes with heads of state and government, who view the court as a way of assisting them in dealing with their own military and security forces over which they do not always have full control. A sign that Canada were to be joining the court would be viewed with great hope in terms of the future strengthening and stability of the court as an institution that the Latin American civilian governments could use to help keep order in their own houses.

**The Chairman:** Thank you, Professor Cassel, for extending to us your knowledge about the court and the human rights system. We appreciate it.

It is not an issue with which many Canadians are acquainted. As you know, we are televising our meetings. Canadians are acquainted with human rights, but the inter-American situation is one that many have only recently become aware of. I appreciate the information that you have given us and the balanced approach that you have taken to both our entry and that of the Americans.

You have acquitted yourself very well as a citizen of the United States. You have given us some international perspectives. We appreciate that. We would also certainly appreciate any information that you have that you would share with us in a written manner.

The committee adjourned.

**La présidente:** Vous travaillez auprès de cette cour et nous, nous sommes ici pour étudier la question. Vous avez voyagé et examiné la situation dans beaucoup de ces pays. D'un point de vue de politique étrangère, si le Canada devait adhérer à la convention et, par la suite, faire partie de la cour, cela aurait-il un effet mineur sur le reste des Amériques ou serait-ce une décision importante?

**M. Cassel:** Je pense que ce serait une décision importante. Les ministres des Affaires étrangères d'Amérique latine verraient cela d'un très bon oeil. Ces ministres sont souvent les plus fervents défenseurs de la cour, au même titre parfois que les chefs d'État et de gouvernement, qui la voient comme un moyen de les aider à maîtriser leurs propres forces militaires et de sécurité sur lesquelles ils n'exercent pas toujours un contrôle total. S'il y avait un signe que le Canada voulait faire partie de la cour, on serait très optimiste quant à la stabilité et au renforcement futurs de cette cour comme institution que les gouvernements civils d'Amérique latine pourraient utiliser pour maintenir l'ordre chez eux.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Cassel, de nous avoir fait part de vos connaissances sur la cour et sur le système de protection des droits de la personne. C'est très apprécié.

Ce n'est pas un sujet que beaucoup de Canadiens connaissent. Comme vous le savez, nos séances sont télévisées. Les Canadiens sont au courant des questions concernant les droits de la personne, mais c'est seulement depuis peu qu'ils ont pris conscience de la situation interaméricaine. Je vous remercie des informations que vous nous avez fournies et de l'approche équilibrée que vous avez adoptée, tant au sujet de notre adhésion que de celle des États-Unis.

Vous vous êtes comporté comme un bon citoyen américain. Vous avez présenté la situation sous une perspective internationale. Nous l'apprécions beaucoup. Nous serons également ravis de recevoir toute l'information que vous voudrez bien nous communiquer par écrit.

La séance est levée.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

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

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

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

---

WITNESSES

**Monday, April 15, 2002:**

*As individuals:*

The Right Honourable Antonio Lamer, P.C.;  
The Very Reverend the Honourable Lois Wilson;  
Professor A. Wayne MacKay, President, Mount Allison University;  
Professor Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton;  
Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa.

**Monday, April 29, 2002:**

*From Rights & Democracy:*

The Honourable Warren Allmand, P.C., Q.C., President;  
Ms Geneviève Lessard, Assistant Co-ordinator, Democratic  
Development Programme.

*As an individual:*

Mr. Douglass Cassel, Director, Centre for International Human  
Rights, Northwestern University, Illinois.

TÉMOINS

**Le lundi 15 avril 2002:**

*À titre personnel:*

Le très honorable Antonio Lamer;  
La très révérende l'honorable Lois Wilson;  
M. A. Wayne MacKay, président, université Mount Allison;  
M. Pierre Foucher, faculté de droit, Université de Moncton;  
Mme Martha Jackman, faculté de droit, Université d'Ottawa.

**Le lundi 29 avril 2002:**

*De Droits et Démocratie:*

L'honorable Warren Allmand, président;  
Mme Geneviève Lessard, coordinatrice adjointe, Programme au  
développement démocratique.

*À titre personnel:*

M. Douglass Cassel, directeur Centre des droits de la personne  
internationaux, Université Northwestern, Illinois.