

## Débats

### EXPÉRIENCES EUROPÉENNES ET AMÉRICAINES DES DROITS DE L'HOMME : PARENTÉ DES NORMES ET DIVERSITÉ DES MÉCANISMES

#### Question 1 : Éric Thérout, Affaires internationales du Québec

##### Question à : William Schabas

Monsieur Schabas, vous avez fait une démonstration fort intéressante de l'apport européen à l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Il serait intéressant également, je crois, de savoir s'il y a convergence et utilisation de la jurisprudence européenne dans l'interprétation de la Charte québécoise des droits de la personne et je pense notamment à l'application que peut en faire également le Tribunal québécois des droits de la personne.

##### Question à : Frédéric Sudre

Est-ce que l'on peut prévoir un taux d'adhésion et d'efficacité du Protocole 9 à la Convention européenne des droits de l'Homme, ce qui ferait en sorte que, par exemple, des lacunes de mise en œuvre, par exemple je pense au Royaume-Uni, à la Convention pourraient-être ainsi contournées?

##### Réponse — William Schabas

Nous trouvons dans la jurisprudence de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec le même phénomène, bien sûr, de renvoi au droit international et plus particulièrement au droit européen. D'ailleurs, le Tribunal des droits de la personne du Québec, que la présidente de ce débat préside, elle nous a donné plusieurs exemples récemment, des renvois non seulement aux droits de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi aux droits de la communauté, c'est un certain nombre d'instruments en matière de droits de l'Homme lorsque la communauté elle, se prononce sur des questions de droits de l'homme. Par exemple, tout récemment, un jugement qui a trait au harcèlement sexuel a emprunté des normes européennes afin de décrire la portée du harcèlement sexuel en droit québécois. Cela ouvre aussi un champ plus large je dirais, parce que la *Charte québécoise* ressemble encore plus aux instruments internationaux que la *Charte canadienne*. On pense par exemple au droit à la vie privée qui est protégé par la *Charte québécoise* et qui, à toutes fins utiles, est ignoré par la *Charte canadienne*. Au droit de la propriété, c'est la même chose, on trouve une reconnaissance du droit à la propriété dans la *Charte québécoise* et on ne la trouve pas dans la *Charte canadienne*. Le problème surtout en ce qui concerne le droit à la propriété, c'est que les avocats qui sont impliqués dans les litiges impliquant le droit à la propriété des expropriations, etc. ignorent à toutes fins utiles l'existence d'un droit européen pertinent et ils ne savent pas qu'il y a toute une série d'arrêts maintenant de la Cour européenne en matière d'expropriation. Il est à souhaiter notamment, avec l'éducation, que nos plaideurs québécois vont utiliser beaucoup plus le droit européen dans toute la gamme de possibilités qu'offre la *Charte québécoise*.

##### Réponse — Frédéric Sudre

Concernant le Protocole 9, je ne peux pas évidemment prévoir exactement comment va se dérouler le processus de

ratification, mais simplement deux choses: Le Protocole 9 a été adopté en 1990 et les observateurs ont sans doute été un peu surpris par la rapidité de l'adoption de ce Protocole. Cela faisait longtemps que l'on en parlait et c'est à l'occasion du quarantième anniversaire de la Convention de Rome, dans le cadre peut-être des festivités des cérémonies accompagnant ce quarantième anniversaire, que les États ont soudainement élaboré et signé ce protocole. Et puis on est maintenant à la phase de la ratification et l'on constate que l'engouement a très nettement ralenti. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais je crois qu'il y a une ou deux ratifications à l'heure actuelle. C'est qu'en l'espace de plus de deux ans, très peu d'États ont ratifié des protocoles. Je sais que le Danemark l'a ratifié. Il y a peut-être un deuxième État, mais enfin, cela ne va pas beaucoup plus vite. Or, le Protocole entrera en vigueur quand dix États l'auront ratifié. Donc deux États en l'espace de deux ans, je ne peux pas faire de prévisions, mais incontestablement on a le sentiment d'une réticence étatique en ce qui concerne la saisine de la Cour par l'individu. Alors, vous indiquez ensuite le problème où vous faisiez un lien entre le Protocole 9 et la situation de la Grande-Bretagne. J'avoue que je ne vois pas très bien le lien, parce que si le Protocole 9 est adopté par la Grande-Bretagne ou par un autre État, le Protocole 9 ne concerne que le mécanisme de contrôle européen. Un ressortissant britannique ou quelqu'un qui est sous la juridiction de la Grande-Bretagne pourra saisir la Cour, mais cela n'a pas de rapport avec le problème de l'applicabilité directe de la Convention européenne en droit anglais. Je pense que vous faisiez allusion à l'article 13 et à la notion du droit de recours effectifs qui est prévu par cet article 13. La signature à l'adoption du Protocole 9 ne rendra pas la Convention européenne d'applicabilité directe en droit britannique. Ceci étant, j'ai quand même le sentiment, même si elle n'est pas d'applicabilité directe, qu'elle est assez largement respectée. Vous trouverez dans mon rapport des exemples de revirement de jurisprudence ou d'application de la Convention et de modifications législatives par la Grande-Bretagne.

#### Question 2 : Pierre Bosset, Commission des droits de la personne du Québec

On a entendu ce matin deux conférences sur deux systèmes régionaux de protection des droits et libertés. L'un des avantages reconnus de ce type de protection régionale, c'est précisément la communauté d'intérêt de cultures juridique et politique, qui peut exister au sein d'un même groupe régional. Et cette communauté a permis justement à la Cour européenne des droits de l'Homme, par exemple, de dégager une certaine conception européenne des droits de l'Homme. M. Sudre, je pense, a parlé de la question de l'adoption et de la recherche de la convergence que la Cour européenne a pu faire dans l'affaire Marx des législations nationales en matière d'adoption. Ma question a trait à l'élargissement du membership de ces organisations régionales, dans le cas le l'O.E.A., le Canada devrait ratifier, peut-être au cours de l'an prochain, la Convention, les États-Unis peut-être un jour, qui sait. En Europe les États de l'Est sont sur le point de le faire, certains l'ont même déjà fait. Ma question est la suivante : est-ce que avec certaines différences de

cultures juridiques qui peuvent exister et même dans certains cas de cultures politiques, quel peut être l'influence ou l'impact de l'élargissement du membership des organisations sur la recherche de ce consensus commun que la Cour européenne des droits de l'Homme a su jusqu'à maintenant trouver. Je ne pense pas que cela soit nécessairement un obstacle insurmontable. Je pense que, par exemple, la coexistence de systèmes continentaux et le système de *common law* dans le système européen n'a pas été un obstacle insurmontable, mais lorsqu'en plus de ces différences de cultures juridiques, on ajoute des différences de cultures politiques, dans certains cas, et là je pense en particulier aux pays de l'est, je me demande si cet élargissement des cadres ne risque pas de rendre plus difficile la recherche de ce consensus.

#### Réponse — Alexandre Kiss

Oui, je pense que pour adhérer ultimement à une convention régionale il faut qu'il y ait, vous l'avez d'ailleurs très bien dit, une sorte de patrimoine en matière de conception, en matière de mentalité. Pour le Conseil de l'Europe, c'est très net, il faut que les États qui veulent adhérer au Conseil de l'Europe soient des démocraties parlementaires, qu'ils respectent leurs « *Estates* », leur « *rule of law* », la primauté du droit et je crois que c'est là-dessus que l'on peut baser effectivement quelques progrès dans la protection des droits de l'Homme. Ce qui se passe avec les États qui se sont libérés récemment, en Europe centrale et orientale, montre d'ailleurs très bien qu'il y a un contrôle très rigoureux: est-ce qu'il y avait des élections, est-ce que les élections étaient démocratiques, parce que c'est dans ces conditions que l'on peut espérer que la Convention sera vraiment appliquée. Est-ce que cela va transformer le Conseil de l'Europe? Je ne le pense pas, parce qu'il a quand même ses conditions qui sont très rigoureuses. Il y a des pays qui ont déjà manifesté leur espoir d'adhérer mais on les fait attendre et on examine leur législation avec eux pour voir si vraiment ils vont donner satisfaction à ces critères qui sont communs.

En ce qui concerne l'Amérique, je suis peut-être moins sûr. Parce qu'en Amérique finalement, il y a des différences énormes entre le Canada, et je parle dans le sens géographique, et la Terre de Feu. Il y a quand même beaucoup d'États qui ont d'autres conceptions et des traditions et cultures différentes, pas seulement des États, mais à l'intérieur de ces États, il y a plusieurs peuples, qui ne sont pas nécessairement très homogènes. Je ne sais pas. Franchement, je ne peux pas vous donner une opinion. Il est certain que si les États-Unis adhèrent à la Convention américaine, cela va renforcer le côté « *common law* » de ce qui se passe à San José. Jusqu'ici je pense que les conceptions latino-américaines, c'est-à-dire les conceptions juridiques qui sont quand même davantage orientées vers ce que nous appelons le droit continental en Europe, peuvent jouer un très grand rôle. Est-ce que cela va diminuer, c'est possible, mais pour moi l'essentiel c'est que les droits de l'Homme soient mieux sauvegardés.

#### Réponse — Frédéric Sudre

S'agissant de l'adhésion des pays de l'Europe de l'est, je crois qu'il y aura à mon sens un problème d'adaptation de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où ces États ne vont pas nécessairement remplir les exigences de la Convention. Par exemple le droit à un procès équitable est aujourd'hui un droit qui est extrêmement sophistiqué dans la jurisprudence européenne. La Cour se montre particulièrement stricte en la matière. Or ici, on a peut-être des exemples antérieurs relativement similaires, lorsque l'Espagne et le Portugal sont passés de la situation de régimes dictatoriaux à celle de régimes démocratiques et ont adhéré à la Convention européenne des droits de l'Homme. La Cour a été saisie d'une affaire où était en cause le droit à un procès

équitable et aussi bien l'Espagne que le Portugal ont pu invoquer le fait qu'en raison des difficultés de la transition démocratique, ils n'étaient pas en mesure de respecter ce droit et notamment de permettre à l'individu d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable, parce qu'il y avait une désorganisation des juridictions nationales. Or, la Cour européenne s'est montrée très stricte et la Cour a dit — je schématise — la Cour a répondu on ne veut pas savoir quelles sont vos difficultés internes, le droit à un procès équitable est un droit fondamental dans nos sociétés démocratiques et transitions démocratiques ou pas, vous devez respecter ce droit et assurer le délai raisonnable. Or, il n'est pas certain qu'une conception aussi stricte soit aujourd'hui encore possible et il n'est pas certain que ces États de l'Europe de l'est puissent vraiment répondre à ces exigences.

D'autre part, je pense que mis-à-part ces difficultés d'adaptation, je pense aussi que les exigences des pays d'Europe de l'est vont obliger, peut-être la Cour européenne des droits de l'Homme, peut-être aussi les États, à tenter d'élargir le champ d'application des droits, notamment dans le domaine économique et social, car là, la demande en matière sociale va être sûrement beaucoup plus grande. Or, j'ai fait brièvement allusion dans mon rapport, oralement et un peu plus précisément dans mon rapport écrit, il y a, me semble-t-il, un déficit dans le cas de la jurisprudence européenne. Aujourd'hui, il est quand même assez choquant de constater que les situations de pauvreté ou d'extrême pauvreté ne sont pas prises en compte par la jurisprudence européenne. Il y a une décision, à mon sens très malheureuse, de la Commission. Il y a quelque temps, en 1990, où s'agissant d'une situation de misère matérielle, la Commission a considéré qu'il n'y avait pas atteinte à la dignité de l'homme et que dès lors cette situation de misère matérielle n'ouvrait pas droit aux bénéfices de la Convention, notamment sous l'angle de l'article 3) Qui concerne le traitement humain dégradant. Je crois que cela sera incontestablement une préoccupation et il est possible que les juges européens soient amenés à procéder là à une interprétation plus large de la Convention qu'ils ne l'ont fait.

Il y a aussi, me semble-t-il, tôt ou tard, la question des minorités qui va se poser, parce qu'elle est évidemment très sensible pour ces pays de l'Europe centrale et orientale. Or il n'y a pas vraiment de réponse dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Et là encore, il y aura un problème d'adaptation. Il existe un article de la Convention, qui est l'article 14, qui interdit la discrimination mais seulement celle à l'égard des droits garantis dans la Convention. C'est donc une conception assez stricte et la Convention n'a pas une clause similaire à celle du Pacte international sur les droits civils et politiques. Je crois que c'est la clause de l'article 26, qui est une clause générale de non-discrimination, qui stipule Qu'est interdite la discrimination quel que soit le droit. Il serait peut-être souhaitable encore que la jurisprudence européenne élargisse son interprétation de l'article 14 mais surtout, je crois, qu'une clause de non-discrimination soit insérée dans la Convention. Mais c'est alors la nécessité d'un protocole d'amendements et c'est alors du ressort des États et non plus de la jurisprudence.

#### Réponse — Carol Hilling

Juste quelques mots que j'ajouterai à ce que disait M. Kiss. Évidemment, on ne peut pas prévoir exactement aujourd'hui quel va être l'effet d'une participation canadienne au système interaméricain. Il est sûr qu'il y a des obstacles, il y a notamment un obstacle au niveau de la conception même du fédéralisme qui est complètement différente en Amérique latine de celle d'Amérique du Nord, qui pourrait poser des problèmes, surtout à la lumière de l'interprétation curieuse que la Commission interaméricaine a faite de la clause fédérale dans

la Convention américaine, qui lui a, à toutes fins utiles, enlevé toute portée. Mais je pense malgré tout que, tous les espoirs sont permis. Je voudrais mentionner deux exemples qui montrent que l'Amérique latine a peut-être commencé à tourner le dos à son passé de violence. Il y a les événements qui se déroulent en ce moment au Brésil qui montrent une volonté de suivre un processus démocratique pour remplacer un chef d'État. Il y a eu aussi, devant la Cour interaméricaine en décembre dernier, la reconnaissance de sa responsabilité pour des actes qui avaient été commis sous le gouvernement précédent, qui est une attitude que l'on aimerait peut-être voir un peu plus souvent de la part des gouvernements latino-américains, mais c'était quand même une première, et qui laisse espérer des développements dans le respect des droits de la personne en Amérique latine.

### **Question 3 : Katia Boustany, Professeure au Département de science juridique de l'UQAM**

M. Sudre vient d'évoquer rapidement le problème des minorités nationales qui se pose de manière dramatique dans certains endroits déjà. Mon interrogation sur les mécanismes des Conventions sur les droits de l'Homme c'est : est-ce que finalement, ces mécanismes-là ne sont pas insuffisants pour résoudre les problèmes des minorités nationales, et ne va-t-il falloir que le droit international se penche de nouveau, comme il l'a fait au début de ce siècle, sur des mécanismes de protection internationale des minorités internationales comme le suggère d'ailleurs certains textes récents de la C.S.C.E. et pour essayer de traiter ces questions-là?

#### **Réponse — Alexandre Kiss**

Oui, nous sommes partis après la Deuxième Guerre mondiale sur l'idée qu'il suffisait de garantir les droits de l'Homme, c'est-à-dire des droits égaux à tout le monde, pour que les minorités soient protégées. D'autre part, il faut aussi ajouter que ce qui a précédé la Deuxième Guerre mondiale, l'utilisation de certaines minorités dans des buts agressifs et impérialistes, n'a pas laissé de très bons souvenirs. Donc on a pensé d'abord que la question des minorités pouvait être résolue par les droits de l'homme et puis par le respect généralisé des droits de l'Homme et puis qu'après tout c'était peut-être pas tellement nécessaire d'en parler. D'autant plus que dans un certain nombre d'États où il y avait des minorités, il y avait aussi des dictatures et que les minorités ne pouvaient pas se manifester. Maintenant, la question éclate et il faut dire que certaines réflexions que l'on a eues ici même au Canada prennent toute leur actualité. Je me souviens avoir assisté à Québec, à l'Université Laval, il y a déjà quelques années, à une conférence constitutionnelle sur les minorités, les groupes ethniques et on est arrivé à la conclusion que le respect des droits de l'Homme est nécessaire mais qu'il ne suffit pas de s'arrêter à cette idée d'égalité de tous, dans certains cas il faut des inégalités compensatrices. Et en particulier, en ce qui concerne les minorités, il faut leur accorder certains droits supplémentaires parce qu'elles sont, selon moi, avant tout un phénomène culturel et ces cultures doivent être sauvegardées. Maintenant pour terminer, j'ajouterai juste un mot admirable du peuple actuel qui a dit son chagrin que tous les grands de ce monde semblaient se préoccuper de l'intégrité territoriale des États, mais que l'on s'occupait très peu de l'intégrité des peuples.

### **Question 4 : Lucie Angers, Justice Canada**

Mon commentaire et ma question vont s'adresser aussi à M. Kiss et viennent un peu compléter ce que disait l'interlocutrice précédente. Ce qui m'a beaucoup intéressée dans ce que vous disiez concernait la responsabilité des individus. Cela m'a d'autant plus intéressée à la lumière du fait qu'il a deux

semaines, Babara McDowel, la secrétaire d'État aux affaires extérieures du Canada, a prononcé un discours à l'Assemblée générale des Nations Unies en disant que le Canada était extrêmement intéressé à aider à la rédaction d'un statut pour une Cour internationale de Justice criminelle permanente. Je sais que cela va peut-être plus loin que ce que vous disiez dans votre discours, car je crois que vous vous adressiez aux problèmes des droits de l'Homme en général, puisque probablement, cette Cour-là ne traiterait, selon les débats qui ont lieu actuellement à la Commission de droit international, surtout les violations sérieuses des droits de l'Homme, c'est-à-dire agression, génocide, esclavage, etc. Alors je me demandais si vous pensiez, à la lumière des événements qui se sont produits au cours des dernières années, est-ce que vous croyez que les États ont un intérêt à ce que ces statuts soient rédigés, après 50 ans au moins de débats considérables sur cette même question?

#### **Réponse — Alexandre Kiss**

Il est normal que si on parle des droits des individus, qu'on parle aussi de leur responsabilité et c'est une chose que l'on a compris après la Deuxième Guerre mondiale. J'étais disciple de Georges Scelle qui était un très grand professeur et il nous parlait déjà de l'iniquité qu'il y a à pouvoir se cacher derrière la façade des États, qu'il fallait aller à l'individu. Je pense qu'à un certain moment il faudrait y arriver, mais encore une fois pour moi il s'agit, pour le moment, de piste de réflexion. Comment y arriver, n'est-ce pas? Les personnes qui risqueraient d'être inculpées sont très souvent ceux qui décident de ces choses, alors vous comprenez que les progrès ne sont pas très faciles.

### **Question 5 : Daniel Turp, Université de Montréal**

Votre idée sur la subsidiarité, Monsieur Kiss, m'a intéressé et son application dans le domaine des droits de la personne, mais encore faudrait-il que l'on sache qui a la compétence exclusive en matière de droits de l'Homme. J'ai l'impression que l'on aurait beaucoup de difficultés à identifier l'autorité qui a la compétence exclusive pour dire que d'autres autorités peuvent exercer des compétences dans le domaine, puisque à part le débat qu'il y a entre les responsabilités ou compétences des organisations internationales et des États, en la matière le débat n'est pas très avancé. J'aurais voulu savoir ce que vous en pensez, et peut-être obtenir un commentaire de M. Sudre là-dessus. Comment concrètement organiser l'application du principe de subsidiarité en matière de protection des droits de la personne?

#### **Réponse — Alexandre Kiss**

Alors en ce qui me concerne, le principe de subsidiarité est un principe extrêmement empirique. Il n'y a pas de compétences exclusives, cela dépend. Il faut que le droit soit efficace, que le droit s'applique et que l'on choisisse dans cette perspective encore une fois le niveau d'intervention qui convient le mieux. Cela peut changer dans le temps et dans l'espace. Évidemment, on dira l'incertitude juridique, etc., c'est vrai, mais vous savez je suis très empirique moi-même, j'aimerais surtout que les droits de l'Homme soient respectés. Comment, il faut trouver les meilleurs moyens, encore une fois qui peuvent changer dans le temps et dans l'espace. Alors, je n'ai pas d'idée très précise pour le reste, je vous ai lancé comme ça des pistes de réflexion, il me semble que cela mériterait que l'on creuse un peu et tout simplement; je voudrais ajouter, pour terminer, que la responsabilité individuelle est quelque chose d'extrêmement important et nous nous déchargeons beaucoup trop facilement sur les États en leur disant ensuite de faire respecter les droits de l'Homme. Tant que cette attitude persiste, il est difficile de faire des progrès autrement qu'en essayant de persuader les citoyens

et de les faire participer. Je crois beaucoup à la démocratie participative, parce que précisément c'est un pas vers l'éducation à la responsabilité.

### Réponse — Frédéric Sudre

S'agissant de la notion de subsidiarité, je ne suis pas certain que l'on parle exactement de la même chose quand on évoque la subsidiarité à propos de l'ordre juridique communautaire où il s'agit d'un principe de partage des compétences, d'une répartition des compétences entre la sphère communautaire et la sphère nationale et dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'Homme ou du respect des droits de l'Homme. J'ai employé le terme de subsidiarité parce que c'est celui qui est employé par la Cour qui dit « la Convention à caractère subsidiaire » mais il me semble là que la problématique est un peu différente, la tâche du respect des droits de l'Homme appartient aux autorités nationales au juge national et la Convention européenne, système international ou européen de protection des droits de l'Homme, est subsidiaire mais en ce sens qu'il est second, c'est-à-dire qu'il vient après; il n'entre en jeu que si le système national s'avère insuffisant. Donc ce n'est pas exactement le même schéma. S'agissant de la notion de subsidiarité telle que M. Kiss l'a évoquée, et l'idée qu'il fallait peut-être en revenir à l'individu, je crois que l'on trouve déjà cette notion et son application dans la jurisprudence européenne, on a trop tendance sans doute à considérer que les textes de protection et droits de l'Homme et donc notamment la Convention européenne, ne s'appliquent que dans le cadre des rapports entre l'État et l'individu mais la jurisprudence européenne a ouvert la voie et a ouvert des pistes en affirmant très nettement que la Convention s'appliquait dans le cadre des rapports interindividuels et que la violation des droits de l'Homme pouvait très bien procéder de l'atteinte aux droits individuels effectuée par un individu à l'encontre d'un autre individu. Il y a un arrêt très important de la Cour du GATT, de 1975 ou 1985, qui concerne les Pays Bas, c'est l'*Affaire X et Y c. Pays-Bas*. Il s'agissait d'une jeune fille handicapée mentale qui a été victime de violence sexuelle, donc ingérence dans les droits garantis par la Convention. L'État n'est pas responsable de ce type d'acte, il n'en reste pas moins que la Cour a considéré que la responsabilité de l'État néerlandais était engagée, parce que dans le cas de la procédure pénale néerlandaise, il n'y avait pas de voie de droit ouverte. *Alors cette personne ne pouvait agir contre l'auteur des sévices, du fait notamment que c'était une handicapée mentale*. Il y a d'autres exemples dans la jurisprudence européenne, concernant le droit à la vie, où ce droit à la vie peut être atteint du fait des agissements d'autres individus, par exemple des groupes de terroristes. La Commission a pu considéré que la responsabilité de l'État était engagée. Donc je crois que l'on va quand même très au-delà du simple rapport de l'État à l'individu et que la dimension « devoir de l'homme » est également présente dans cette jurisprudence européenne.