

Le recours au Comité des droits de l'homme de l'O.N.U. : une illusion?

Marie-José Côté

Volume 26, numéro 2, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042675ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042675ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Côté, M.-J. (1985). Le recours au Comité des droits de l'homme de l'O.N.U. : une illusion? *Les Cahiers de droit*, 26(2), 531–547. <https://doi.org/10.7202/042675ar>

Résumé de l'article

The international charter of human freedoms became a legal reality via the coming into force of the following three documents : the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on Civil and Political Rights and the optional protocol attached to it. The Human Rights Committee was created under the Convention on Civil and Political Rights. In accordance with the controlling machinery set up under the optional protocol, the Committee must examine complaints from individuals who feel that their rights as defined and protected by the Convention, have been violated. Besides Uruguay, Canada is the country that submits the greatest number of complaints to the Human Rights Committee. To this days, six « communications » putting it into question have been at the origin of the adoption of « final views » two of which have demonstrated a violation of rights laid down in the Convention.

Yet various improvements have proved to be desirable so as to make resorting to the Committee more efficient. It is even conceivable that making the rule on exhausting internal recourses might allow the Committee to influence Canadian law by inciting Canada to amend its Constitution or to integrate the Convention into its national law so as to be usable before the courts. The Committee has thereby contributed to increasing the basic freedoms of Canadians via the Convention on Civil and Political Rights. Although their accomplishments have been praiseworthy, work done by the Human Rights Committee risks being incomplete if the status quo continues.

Le recours au Comité des droits de l'homme de l'O.N.U. : une illusion ?

Marie-José CÔTÉ *

The international charter of human freedoms became a legal reality via the coming into force of the following three documents : the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on Civil and Political Rights and the optional protocol attached to it. The Human Rights Committee was created under the Convention on Civil and Political Rights. In accordance with the controlling machinery set up under the optional protocol, the Committee must examine complaints from individuals who feel that their rights as defined and protected by the Convention, have been violated. Besides Uruguay, Canada is the country that submits the greatest number of complaints to the Human Rights Committee. To this days, six « communications » putting it into question have been at the origin of the adoption of « final views » two of which have demonstrated a violation of rights laid down in the Convention.

Yet various improvements have proved to be desirable so as to make resorting to the Committee more efficient. It is even conceivable that making the rule on exhausting internal recourses might allow the Committee to influence Canadian law by inciting Canada to amend its Constitution or to integrate the Convention into its national law so as to be usable before the courts. The Committee has thereby contributed to increasing the basic freedoms of Canadians via the Convention on Civil and Political Rights. Although their accomplishments have been praiseworthy, work done by the Human Rights Committee risks being incomplete if the status quo continues.

* Bachelière en droit. L'auteure remercie le professeur Denis Lemieux pour l'aide apportée à la réalisation de cette étude.

	<i>Pages</i>
Introduction	532
1. Nature et fonctionnement du Comité des droits de l'homme	533
1.1. Nature du Comité	533
1.2. États parties au Pacte et au Protocole facultatif	534
1.3. Procédure	534
2. Le Comité des droits de l'homme et le Canada	536
2.1. Statistiques sur l'ensemble des plaintes	536
2.2. Affaires concernant le Canada	537
2.2.1. Affaire <i>Lovlace</i>	537
2.2.2. Affaire <i>Pinkey</i>	538
2.2.3. Affaire <i>Van Duzen</i>	540
2.2.4. Affaire <i>MacIsaac</i>	540
2.2.5. Affaire du <i>W.G. Party</i>	541
2.2.6. Affaire <i>J.S.</i>	541
2.2.7. Affaire des <i>Micmacs du Canada</i>	542
2.2.8. Affaire <i>J.K.</i>	542
3. Bilan critique et possibilité d'améliorations	543
3.1. Un recours pour les particuliers	543
3.2. L'adoption des constatations	543
3.3. Les délais	544
3.4. La représentation	544
3.5. Le poids des recommandations du Comité	545
3.6. L'épuisement des recours internes et le droit canadien	546
Conclusion	547

Introduction

La quête pour les droits de la personne existe sans doute depuis qu'il y a des hommes. Mais ce n'est qu'en 1948 que les droits de l'homme apparaissent clairement dans un texte de droit international. La dignité inhérente à l'être humain est à la base de la Déclaration universelle de 1948. Il s'agit d'un concept inaliénable et essentiellement égalitaire.

La création d'une Commission des droits de l'homme avait été prévue à l'article 68 de la Charte des Nations-Unies. Le mandat de cette Commission, établi en 1946 par le Conseil économique et social, consistait, entre autres choses, en la rédaction d'une charte internationale des droits de l'homme (dont la Déclaration de 1948 ne sera que le premier volet). La charte des droits de l'homme n'est devenue une réalité juridique qu'en 1976 par l'entrée en vigueur des trois instruments suivants : le Pacte international relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques.¹

Le Comité des droits de l'homme a été créé, comme nous le verrons, en vertu du Pacte relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé le Pacte). Nous ne traiterons ici que de la tâche accomplie par le Comité des droits de l'homme relativement aux communications individuelles qu'il reçoit conformément au Protocole facultatif, d'abord en nous arrêtant sur sa nature et son fonctionnement, puis en accordant une attention particulière aux plaintes qui concernent le Canada. Enfin, nous dresserons un bilan critique de l'œuvre du Comité depuis sept ans, et nous examinerons dans quelle mesure il peut exercer une influence sur le droit canadien, voire même le modifier.

1. Nature et fonctionnement du Comité des droits de l'homme

1.1. Nature du Comité

Le Comité des droits de l'homme (ci-après dénommé le Comité) n'est pas un organe de l'O.N.U., mais un organe conventionnel créé par les États parties au Pacte relatif aux droits civils et politiques, conformément à l'article 28 du Pacte. Il se compose de dix-huit membres élus et siégeant à titre individuel.

C'est aux membres du Comité, dont le mandat a débuté le 1^{er} janvier 1977, que revient la responsabilité de voir à ce que les mécanismes auxquels fait appel le dispositif de contrôle instauré par le Pacte soient observés par les États parties. Ces mécanismes sont au nombre de trois ; l'un est obligatoire et les autres sont facultatifs.

D'abord, conformément à l'article 40 du Pacte, les États parties s'engagent à soumettre un rapport au Comité indiquant les mesures qui ont été prises pour donner effet aux droits reconnus par le Pacte et les progrès qu'ils ont réalisés. Le Comité examine ces rapports puis émet des observations qu'il transmet à l'État concerné ainsi qu'au Conseil économique et social de l'O.N.U.² Jusqu'à maintenant, il s'agit là de la principale tâche du Comité. Un

1. Voir L. HENKIN, éd., *The International Bill of Rights: The Covenant on civil and political rights*, New York, Columbia University Press, 1981.

2. Voir B.G. RAMCHARAN, « The emerging jurisprudence of the Human Rights Committee », (1980) 6 *Dalhousie L.J.* 7. D.D. FISHER, « Reporting under the covenant on civil and political rights: The first five years of the Human Rights Committee », (1982) 76 *Am. J. Int. L.* 142.

second mécanisme, facultatif puisqu'il exige une ratification particulière, est celui des plaintes inter-étatiques prévu à l'article 41 du Pacte. Enfin, et c'est l'objet de la présente chronique, le Comité doit examiner les plaintes émanant de particuliers qui estiment que leurs droits, définis et protégés par le Pacte, ont été violés. Ce mécanisme est prévu par le Protocole facultatif qui requiert, lui aussi, une ratification particulière.

1.2. États parties au Pacte et au Protocole facultatif

Des soixante-quinze États parties au Pacte relatif aux droits civils et politiques en 1983, vingt-neuf avaient adhéré au Protocole facultatif³. On constate que la moitié de ces États parties sont des États d'Amérique du Sud et près du tiers, des États européens. Aucun pays de l'Europe de l'Est n'a ratifié le Protocole facultatif à ce jour. Il serait sûrement souhaitable de remédier à cette situation de même que de voir au sein des États parties au Protocole facultatif une représentation plus adéquate de l'ensemble des pays membres de l'O.N.U.

1.3. Procédure⁴

Les règles de procédure auxquelles doit obéir le Comité sont fixées par le Pacte, par le Protocole facultatif et par le Règlement intérieur élaboré par le Comité lui-même⁵. Notons tout d'abord que les séances d'examen du Comité sont privées et que les documents se rapportant aux travaux du Comité sont confidentiels⁶. Toutefois, le texte des décisions définitives concernant une communication est rendu public dans un rapport annuel que publie le Comité.

Le secrétaire général de l'O.N.U., après avoir rassemblé les renseignements fondamentaux, transmet au Comité la communication qui lui est parvenue. Un premier examen en est fait par un groupe de travail⁷ qui émet

3. Barbade — Bolivie — Canada — Colombie — Costa Rica — Danemark — Équateur — Finlande — Islande — Italie — Jamaïque — Madagascar — Maurice — Nicaragua — Norvège — Panama — Pays-Bas — Pérou — Portugal — République centrafricaine — République dominicaine — St-Vincent-et-Grenadines — Sénégal — Suède — Suriname — Trinité-et-Tobago — Uruguay — Vénézuéla — Zaïre.

4. Voir pour une étude détaillée : E. MOSE et T. OPSAHL, « The Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights », (1981) 21 *Santa Clara L.R.*, 271. ZUIDWIJK, T.J.M., « The right to petition the UN because of alleged violations of the Human Rights », (1981) 59 *R. du B. Can.* 103.

5. Art. 39(2) du Pacte. Les articles 78 à 94 du Règlement intérieur ont trait aux communications reçues conformément au Protocole facultatif.

6. Il faut noter que la procédure en est entièrement écrite.

7. Art. 89 du Règlement intérieur.

certaines recommandations au Comité relativement à la recevabilité de la communication. À ce stade des procédures, il est possible (et c'est pratiquement toujours le cas) que le Comité demande des renseignements supplémentaires à l'auteur de la communication, renseignements concernant la recevabilité. Le Comité, conformément à l'article 91 de son Règlement intérieur, transmet la communication à l'État concerné et l'invite également à fournir des renseignements ou des observations, toujours en ce qui a trait à la recevabilité. Aucune communication ne peut être déclarée recevable avant que l'État partie n'ait eu l'occasion de se prononcer, évidemment, dans un délai imparti. Le Comité procède ensuite à un second examen au cours duquel il statue définitivement sur la recevabilité (une nouvelle demande de renseignements est encore possible, assortie d'un délai que fixe le Comité).

Les conditions de recevabilité d'une communication se retrouvent aux articles 1, 2, 3, 5(2)(a) et 5(2)(b) du Protocole facultatif.

- (1) La communication ne doit pas être anonyme ⁸.
- (2) La communication est irrecevable si le Comité considère qu'elle constitue un abus du droit de présenter de telles communications ⁹.
- (3) La communication est irrecevable si le Comité la considère incompatible avec les dispositions du Pacte ¹⁰. Le terme « incompatible » englobe également la compétence du Comité *ratione temporis*, *ratione loci* et *ratione personae*.
 - (i) *ratione temporis*. — Les communications sont irrecevables si les faits faisant l'objet de la plainte se sont produits avant l'entrée en vigueur du Pacte et du Protocole facultatif pour les États parties intéressés. Cependant, le Comité acceptera d'examiner une communication si les violations présumées n'ont pas cessé depuis l'entrée en vigueur du Pacte et du Protocole ou si les faits ont produit des effets constituant en eux-mêmes une violation.
 - (ii) *ratione loci*. — La violation présumée doit avoir eu lieu à l'intérieur du territoire de l'État partie. Notons toutefois que le refus pour un État partie de renouveler le passeport de l'un de ses ressortissants qui se trouve à l'étranger s'avère de la compétence du Comité puisqu'il s'agit d'une situation qui concerne directement l'État en question et à laquelle lui seul peut remédier ¹¹.
 - (iii) *ratione personae*. — La plainte doit être logée à l'encontre d'un État partie au Protocole ¹². De plus, la communication doit émaner d'un

8. Art. 3 du Protocole facultatif.

9. Art. 3 du Protocole facultatif et 91(1)(c) du Règlement intérieur.

10. Art. 3 du Protocole facultatif et 91(1)(d) du Règlement intérieur.

11. Voir la communication n° 13/57, rapport A/37/40.

12. Art. 1 du Protocole facultatif.

particulier qui s'estime personnellement victime d'une violation. Le Comité n'est pas compétent pour juger d'une affaire où un individu conteste une loi ou une pratique comme contraire au Pacte de façon abstraite et par voie d'*actio popularis*¹³. Le particulier peut signer lui-même la communication ou agir par l'intermédiaire d'un représentant dûment désigné. Si l'auteur est un tiers, il peut être reconnu compétent pour agir au nom de la victime présumée lorsqu'il semble que celle-ci n'est pas en mesure de le faire. Dans ce cas cependant, l'auteur doit pouvoir justifier d'un lien étroit avec la victime. Enfin, si l'auteur agit au nom d'un groupe, il doit pouvoir identifier de façon claire tous les membres de ce groupe ou apporter des éléments de preuve précis établissant son mandat.

- (4) La communication est irrecevable si l'auteur n'a pas préalablement épuisé les recours internes¹⁴. Si l'État partie intéressé nie que l'auteur a épuisé les recours internes, il appartient à cet État de fournir des précisions sur les recours *effectifs* existant.
- (5) La communication ne peut être recevable si elle fait l'objet d'un examen par une autre instance internationale¹⁵, telle la Commission interaméricaine des droits de l'homme ou la Commission européenne des droits de l'homme.

Lorsque le Comité a admis la recevabilité d'une communication, il procède alors à l'examen au fond. Cependant, conformément à l'article 4(2) du Protocole facultatif, il doit d'abord faire parvenir sa décision concernant la recevabilité de la plainte à l'État partie intéressé qui dispose alors de six mois pour « soumettre par écrit des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation ». Le Comité permet ensuite à l'auteur de la communication de répondre dans un délai qu'il fixe habituellement à six semaines. Ce n'est qu'ensuite que le Comité prononcera ses constatations définitives¹⁶ et émettra des recommandations s'il considère qu'il y a eu violation des dispositions contenues dans le Pacte.

2. Le Comité des droits de l'homme et le Canada

2.1. Statistiques sur l'ensemble des plaintes

À la fin de 1983, le Comité avait reçu cent quarante-sept communications. Soixante-quatre ont été jugées irrecevables (ou ont été retirées ou

13. Voir à titre d'exemple la communication n° 9/35; rapport A/36/40.

14. Art. 2, 5(2)(b) du Protocole facultatif et 90(1)(f) du Règlement intérieur.

15. Art. 5(2)(a) du Protocole facultatif et 90(1)(e) du Règlement intérieur.

16. Art. 5(4) du Protocole facultatif.

suspendues) et quarante-neuf ont fait l'objet de constatations définitives après un examen au fond. Parmi ces dernières, trente-quatre concernaient l'Uruguay (donc près de 70 %) et le Canada venait deuxième avec quatre. Il est à noter que des quatre communications concernant des pays européens (Finlande : 2, Suède : 1 et Italie : 1), aucune n'a révélé une violation d'une ou de plusieurs dispositions du Pacte. Pratiquement toutes les communications émanant de ressortissants uruguayens représentaient la même situation, soit une arrestation et une détention arbitraires, un délai déraisonnable avant d'être jugé, plusieurs cas de torture, etc. Bref, des communications illustrant certains problèmes particuliers qui sévissent en Uruguay depuis le début des années '70. Si l'on exclut l'Uruguay, l'on constate que le Comité a examiné quinze communications entre 1977 et 1983 (décisions au fond) dont dix ont révélé des violations par les États parties des droits reconnus par le Pacte. Il semble encore qu'actuellement, le Canada soit le pays qui soumette le plus grand nombre de plaintes, immédiatement après l'Uruguay. Mais l'on s'aperçoit en consultant ces chiffres que cela est fort relatif.

En incluant les deux dernières communications qui concernent le Canada et qui sont très récentes, on arrive à la conclusion que le Comité a décidé de huit communications concernant le Canada, dont quatre étaient irrecevables¹⁷, et deux autres qui ne révélaient aucune violation. Ainsi, le Comité a statué que le Canada avait violé les dispositions du Pacte à deux reprises.

2.2. Affaires concernant le Canada

2.2.1. L'affaire *Lovelace*¹⁸

La communication est présentée par Sandra Lovelace le 29 décembre 1977. La décision finale est prise le 30 juillet 1981, soit plus de trois ans et demi plus tard.

Mme Lovelace, Indienne enregistrée comme telle, prétend avoir perdu ses droits et son statut d'Indienne en vertu de l'art. 12(1)(b) de la *Loi sur les Indiens*¹⁹, à cause de son mariage en 1970 avec un non-Indien. Elle allègue une discrimination fondée sur le sexe puisque la loi ne réserve pas le même sort aux Indiens qui épousent des non-Indiennes.

17. Le Comité a décidé de publier les décisions déclarant une communication irrecevable en 1983 seulement.

18. N° 6/24, rapport A/36/40; pour une étude détaillée : A.F. BAYEFSKY, « The Human Rights Committee and the case of Sandra Lovelace », (1982), *Annuaire canadien de droit international*, 244.

19. S.R.C. 1970, c. I-6.

Le Comité considère qu'elle n'a pas à épuiser les recours internes puisque, la Cour suprême ayant déjà statué sur la validité de la *Loi sur les Indiens* dans l'affaire *Lavell*²⁰, ils se révèlent inefficaces. Le Comité décide ensuite que la cause originale de la perte du statut d'Indienne, soit le mariage de Mme Lovelace en 1970 avec un non-Indien, n'est pas de sa compétence. Il s'agit en effet d'un fait qui s'est produit avant l'entrée en vigueur du Pacte. Il convient cependant d'en examiner les conséquences. Le Comité juge finalement qu'il y avait violation de l'article 27 du Pacte puisque la *Loi sur les Indiens*, en refusant de reconnaître l'appartenance de Mme Lovelace à la bande, représente un déni injustifiable de cet article 27. (Article qui garantit le droit aux membres d'une minorité ethnique d'avoir leur propre vie culturelle). Le Comité ne se prononce pas sur la question de discrimination. Toutefois, certains membres du Comité émettent une opinion individuelle et jugent qu'il y a également discrimination fondée sur le sexe, donc violation de l'article 26 du Pacte.

Le Canada n'a toujours pas modifié la *Loi sur les Indiens* bien qu'il se soit engagé à le faire dans sa réponse adressée au Comité suite à la décision dans l'affaire *Lovelace*. Il mentionnait également que la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés*, par son article 15, garantirait dorénavant l'égalité devant la loi.

2.2.2. L'affaire *Pinkney*²¹

Larry James Pinkney soumet une communication au Comité le 27 novembre 1977. La décision finale est prise le 29 octobre 1981.

Pinkney, citoyen américain et activiste politique noir, est entré au Canada en 1975. En mai 1976, on l'arrête à Vancouver pour infraction au *Code criminel*. Il est détenu en attendant d'être jugé. En novembre 1976, il fait l'objet d'un arrêté d'expulsion conformément à la *Loi sur l'immigration*²². En décembre 1976, il est reconnu coupable d'extorsion de fonds et est condamné à cinq ans de prison le 7 janvier 1977. Il demande aussitôt une permission d'en appeler à la Cour d'appel qui rejette l'appel en décembre 1979. Pinkney prétend avoir été privé du droit de se faire entendre équitablement au moment de la procédure concernant l'arrêt d'expulsion. Il prétend également avoir été victime d'une erreur judiciaire quant aux

20. *P.G. du Canada c. Lavell, Isaac*, [1974] R.C.S. 1349.

21. N° 7/27; rapport A/37/40.

22. S.R.C. 1970, c. I-2.

accusations portées contre lui et allègue avoir subi des traitements injustifiés pendant sa détention.

Le Comité décide que la communication est irrecevable quant aux plaintes concernant l'arrêt d'expulsion sans toutefois expliquer les raisons de cette décision. Il y a cependant tout lieu de croire que le Comité se considérerait incompétent puisque les procédures avaient eu lieu alors que le Pacte n'était pas en vigueur au Canada.

Quant à l'erreur judiciaire, le Comité statue que les erreurs de fait ou de droit d'un tribunal ne soulèvent pas une question de violation des articles du Pacte, sauf si les conditions de l'article 14 ne sont pas respectées. Il admet que l'impossibilité de produire une preuve et le délai de transcription des débats du procès peuvent relever de cette dernière hypothèse et accepte d'examiner la question au fond. Acceptant les prétentions de l'État partie (le Canada) à l'effet que Pinkney n'avait pu convaincre la Cour d'appel que les preuves présumées manquantes existaient en fait, que l'accusation avait refusé de les communiquer et que ces preuves étaient pertinentes, le Comité juge qu'il doit respecter la décision du tribunal qui a *effectivement* examiné la question. Il conclut que rien ne permet d'affirmer que Pinkney n'a pu être entendu équitablement et disposé des moyens de défense voulus. Toutefois, le Comité décide que les autorités de la Colombie-Britannique doivent être tenues responsables du retard excessif de la transcription des débats (deux ans et demi), et qu'il s'agit d'une violation de l'article 14(3)(c) du Pacte.

Enfin, Pinkney s'était également plaint de traitements injustifiés pendant son séjour en prison (insultes racistes, immixtions arbitraires dans sa correspondance et détention provisoire dans le même établissement que les condamnés). Le Comité déclare qu'il ne possède pas suffisamment d'information pour soutenir les allégations relatives aux insultes, que rien ne prouve que la censure n'a pas été exercée conformément à la loi; que l'article 10(2)(a) du Pacte n'est pas violé puisque Pinkney s'était retrouvé dans les mêmes bâtiments que les condamnés mais dans des sections séparées.

Bref, le Comité constate une violation des articles 14(3)(c) et 14(5) du Pacte parce que le retard apporté à la production de la transcription des débats aux fins de l'appel était incompatible avec le droit d'être jugé sans retard excessif.

Le Canada n'a fait parvenir aucune réponse au Comité relativement à cette décision si bien qu'il nous est impossible de savoir si Pinkney a pu profiter des constatations du Comité de façon pratique.

2.2.3. L'affaire *Van Duzen*²³

La communication est présentée par Gordon Van Duzen, le 18 mai 1979. Une décision finale du Comité est adoptée le 7 avril 1982.

Van Duzen prétend être victime de l'article 15(1) du Pacte qui stipule que « si, postérieurement à une infraction commise, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

Alors en liberté conditionnelle, Van Duzen est reconnu coupable d'un vol et condamné en 1974. Sa mise en liberté conditionnelle est donc révoquée. Il soutient qu'en vertu d'une nouvelle loi (1977)²⁴, le bénéficiaire du régime de la liberté conditionnelle dont la mise en liberté est révoquée n'est pas tenu d'accomplir une période de détention équivalente en exécution de la peine antérieure. Il n'y a plus de déchéance de la liberté conditionnelle en cas de récidive. Sorti de prison en mai '81 et assujetti à une surveillance obligatoire, l'auteur allègue qu'il devrait être complètement libre.

Le Comité accepte d'examiner la communication au fond. Il écrit que lors de l'interprétation et de l'application du Pacte, les termes et concepts sont indépendants de tout système juridique national et de toute définition de dictionnaire. Le Comité refuse de se prononcer sur l'interprétation de l'article 15 du Pacte et déclare que Van Duzen est maintenant libre et qu'il a donc obtenu ce qu'il désirait. Même s'il n'a pas le statut qu'il se disait en droit d'avoir, il estime que le risque potentiel de réincarcération qui dépend de la conduite de Van Duzen ne peut représenter une violation du droit qu'il invoque. L'article 15(1) du Pacte n'a donc pas été violé.

2.2.4. L'affaire *MacIsaac*²⁵

Il s'agit d'une communication dont les faits sont sensiblement les mêmes que ceux ayant fait l'objet de la plainte de Van Duzen.

Le Comité, en examinant la communication au fond, déclare que la loi de 1977 n'aboutit pas toujours à un allègement de peine puisque, bien que la déchéance de la libération conditionnelle en cas de récidive ne soit plus automatique, le juge a cependant une discrétion et peut appliquer la déchéance. Dans l'ancien système, le juge exerçait son pouvoir d'appréciation pour fixer la durée de la peine. En l'espèce, MacIsaac avait été condamné à quatorze mois pour un délit passible d'une peine maximale de quatorze ans.

23. N° 12/50; rapport A/37/40.

24. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2, telle que modifiée par la *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, S.C. 1976-77, c. 53.

25. N° 55/1979; rapport A/38/40.

Selon le Comité, l'auteur n'a pas fait la preuve que le juge aurait prononcé la même peine de quatorze mois s'il n'avait pas été déchu de sa libération conditionnelle. De même, MacIsaac n'a pas prouvé qu'un avantage prévu par la loi de 1977 lui avait été refusé. Il n'y a donc aucune violation de l'article 15(1) du Pacte.

Les quatre autres communications présentées au Comité et qui ont été examinées ont toutes été jugées irrecevables. (Noms volontairement omis par le Comité).

2.2.5. L'affaire du *W.G. Party*²⁶

Cette communication est présentée par J.R.T. et le W.G. Party le 18 juillet 1981 et la décision concernant l'irrecevabilité est prise par le Comité le 6 avril 1983.

J.R.T., président du parti politique W.G., se prétend victime d'une violation des articles 19(1) et 19(2) du Pacte relatifs à la liberté d'opinion et d'expression. J.R.T. faisait la promotion de son parti politique en diffusant des messages téléphoniques enregistrés dans lesquels on mettait la population en garde contre les Juifs et leurs valeurs. Le service téléphonique a été suspendu conformément à la *Loi sur les droits de la personne*²⁷ et suite à une enquête de la Commission canadienne des droits de la personne.

Le Comité déclare que le W.G. Party n'étant pas un particulier, il ne peut présenter une communication. De plus, il déclare que les opinions que J.R.T. cherche à diffuser constituent nettement une incitation à la haine raciale et religieuse que le Canada est d'ailleurs tenu d'interdire en vertu de l'article 20(2) du Pacte. Le Comité conclut que la communication est incompatible avec les dispositions du Pacte et est donc irrecevable en vertu de l'article 3 du Protocole facultatif.

2.2.6. L'affaire *J.S.*²⁸

Il s'agit d'une communication présentée par J.S. le 14 décembre 1982 et qui fit l'objet d'une décision d'irrecevabilité le 6 avril 1983.

J.S. est condamnée en Colombie-Britannique à l'emprisonnement à perpétuité. Incarcérée à Vancouver pendant l'appel (par ailleurs rejeté), elle est transférée à la prison de Kingston en Ontario où elle engage un avocat de

26. N° 104/1981; rapport A/38/40.

27. S.C. 1976-77, c. 33.

28. N° 130/1982; rapport A/38/40.

Toronto pour assurer sa défense devant la Cour suprême. L'auteur allègue qu'elle n'a pu obtenir l'assistance judiciaire voulue pour son recours devant la Cour suprême, ce qui constitue une violation de l'article 14(3)(d) du Pacte. Elle base ses prétentions sur le fait que sa demande d'assistance a été refusée par le Bureau ontarien puisqu'elle n'était pas résidente ontarienne, alors même que le Bureau de la Colombie-Britannique proposait de rétribuer lui-même l'avocat engagé. J.S. saisit la Cour suprême de l'Ontario d'une demande de révision de la décision du Bureau d'assistance ontarien, qui y fait droit. Le Bureau se pourvoit en appel et au moment où le Comité devait prendre sa décision, l'affaire était encore pendante.

La communication est donc déclarée irrecevable puisque les recours internes n'ont pas été épuisés. Le Comité ajoute que J.S. ayant obtenu le défenseur de son choix, l'article 14(3)(d) du Pacte n'a pas été violé.

2.2.7. L'affaire des *Micmacs du Canada*²⁹

Cette communication dont le Comité est saisi depuis 1980 représente une affaire complexe dans laquelle A.D., représentant de la tribu indienne des Micmacs du Canada, prétend avoir été victime d'une violation de l'article premier du Pacte établissant le droit à l'autodétermination.

Nous savons que le Comité a jugé cette communication irrecevable car elle n'avait pas été présentée par un particulier. De plus, l'auteur n'a pu prouver à la satisfaction du Comité qu'il était dûment autorisé à parler au nom de la communauté à laquelle il appartient, non plus qu'il avait été personnellement victime d'une violation de l'un des droits garantis par le Pacte.

Notons que par souci du consensus, le Comité a refusé de se prononcer sur le point de savoir si le droit à l'autodétermination est collectif ou individuel.

2.2.8. L'affaire *J.K.*³⁰

J.K. a soumis une communication au Comité le 7 mai 1984 et le 26 octobre 1984, le Comité statuait sur son irrecevabilité.

L'auteur déclare que, le 12 décembre 1970, sa maison a été détruite par un incendie, qu'il a été accusé et convaincu d'y avoir mis le feu volontairement afin de percevoir le montant des assurances. Il a été condamné à dix-huit

29. N° 19/78, publication à venir.

30. N° 174/1984; publication à venir.

mois de prison le 2 avril 1971. L'appel qu'il a interjeté devant la Cour d'appel de Vancouver a été rejeté le 24 novembre 1971 et la requête adressée à la Cour suprême du Canada pour obtenir l'autorisation de faire appel a été refusée en février 1973. L'auteur soutient qu'il est innocent et demande à l'État partie de faire en sorte que sa condamnation soit annulée.

Le Comité juge que, dans la mesure où la communication a trait à des événements qui se sont produits avant le 19 août 1976, date à laquelle le Pacte est entré en vigueur à l'égard du Canada, elle est irrecevable *ratione temporis*. Le Comité ajoute qu'il n'a pas compétence pour réexaminer des conclusions factuelles de tribunaux nationaux.

3. Bilan critique et possibilité d'améliorations

3.1. Un recours pour les particuliers

Le Comité des droits de l'homme, en accomplissant la tâche que lui confère le Protocole facultatif, se révèle l'un des seuls organismes internationaux à considérer les individus comme sujets de droit internationaux. Le droit international public traditionnel ne considérait habituellement que les relations des États entre eux, les relations de ces États avec les diverses organisations internationales ou les rapports de ces organisations entre elles. Le Comité examine des plaintes émanant des particuliers et logées à l'encontre d'États³¹. En ce sens, le Comité remplit une fonction qui se veut révolutionnaire, innovatrice, et qui confère aux droits civils et politiques leur caractère véritablement fondamental tant souhaité.

3.2. L'adoption des constatations

Il semble également que les règles relatives à la recevabilité des communications soient appliquées de façon assez souple et que le Comité ait le désir d'examiner le mérite des questions. En effet, si l'on compare le mécanisme mis en place par le Protocole facultatif à celui instauré par la Commission européenne des droits de l'homme, l'on constate que 95% des plaintes adressées à la Commission européenne furent jugées irrecevables alors que 43% seulement de celles logées auprès du Comité subsistaient le

31. Notons que depuis le 3 décembre 1982, l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est entré en vigueur. Cet article habilite un Comité à recevoir et examiner des communications émanant de particuliers. Le Canada n'a cependant pas fait la déclaration permettant aux Canadiens de porter plainte. Voir : COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES, « Pétitions individuelles dans le cadre de la Convention sur la discrimination raciale », juin 1984, n° 32, p. 44-47.

même sort. Le Comité ne fixe aucun délai qui soit de rigueur pour porter plainte contrairement à la prescription de six mois qu'établit la Convention européenne des droits de l'homme³². Il est cependant difficile d'examiner plus à fond la façon dont le Comité traite de la recevabilité des plaintes puisque les décisions déclarant une communication irrecevable ne sont publiées que depuis 1983. D'une façon générale, le Comité publie ses constatations définitives relativement à une communication en ne divulguant que très sommairement les raisons qui l'ont poussé à opter en faveur ou en défaveur de la victime présumée. Le Comité se retrouve souvent dans l'obligation de décider sur la base des allégations des parties car les faits s'avèrent difficiles à établir. De plus, les arguments alimentant certains débats au sein du Comité n'apparaissent pas dans la publication des constatations finales en raison du désir de suivre la règle du consensus. Ainsi, il ne sera pas fait mention des désaccords pouvant diviser les membres du Comité. Par exemple, lorsque ce dernier a eu à interpréter l'article 1 du Pacte traitant de l'autodétermination, les uns arguaient que cet article protégeait un droit collectif alors que les autres favorisaient plutôt la thèse d'un droit individuel. La publication ne nous informera que du refus de se prononcer de la part du Comité³³.

3.3. Les délais

On ne peut passer sous silence la lenteur excessive qui se manifeste dans le processus de prise de décision du Comité. L'examen d'un cas peut s'étaler sur plusieurs années en raison des divers délais fixés par la procédure et de la périodicité des réunions du Comité³⁴. Certaines communications ont demandé plus de cinq ans avant de faire l'objet d'une décision finale du Comité. Et bien qu'il ait la possibilité de déclarer la prise de mesures provisoires, le Comité ne dispose pas d'une procédure d'urgence qui s'avérerait à la fois utile et nécessaire en certaines circonstances.

3.4. La représentation

Nous avons déjà traité de l'absence d'une représentation adéquate des pays du monde au sein du Comité. Il est aisé d'alléguer, puisque seulement vingt-neuf pays avaient ratifié le Protocole facultatif en 1983, que plusieurs n'accordent pas à leurs ressortissants la possibilité de loger une plainte auprès du Comité. Et pourtant, de nombreux pays en retireraient un

32. Art. 26 de la Convention européenne des droits de l'homme.

33. Affaire des *Micmacs du Canada* : communication n° 19/78, non encore publiée.

34. Trois sessions par année.

avantage certain... Bien sûr, rien ne peut obliger un État à ratifier le Protocole mais nous pouvons constater que l'œuvre du Comité, quoique fort louable, est bien relative.

3.5. Le poids des recommandations du Comité

Enfin, toute décision finale du Comité adoptée en vertu de l'article 5(4) du Protocole facultatif n'aboutit qu'à des recommandations. Le Comité n'exerce pas une fonction judiciaire et les recommandations émises n'ont aucune force obligatoire.

« Aucune disposition du Pacte ni du Protocole facultatif, qui constitue le fondement légal des fonctions du Comité et de leurs limites, n'habilite le Comité à assurer l'application des constatations qu'il a formulées. La surveillance de l'application des constatations en l'absence de mandat légal pourrait même être contraire à l'article 2(7) de la Charte de l'O.N.U. qui a trait à la non-intervention des Nations-Unies dans les affaires intérieures des États »³⁵.

L'adoption d'une ligne dure ne serait-elle pas souhaitable ? La tâche du Comité apparaîtrait sans doute plus efficace s'il était doté d'un véritable pouvoir d'enquête, si on lui assurait la possibilité de connaître les développements qui suivent ses décisions ou s'il était en contact avec d'autres organisations internationales ou même régionales qui pourraient alors intervenir. N'oublions pas qu'il s'agit de droits fondamentaux littéralement bafoués dans plusieurs régions du monde. Par exemple, en analysant les communications concernant l'Uruguay (qui représentaient à elles seules 70 % des communications adressées au Comité) et dont l'examen est terminé, l'on s'aperçoit que les circonstances de chaque cas sont sensiblement identiques et que la situation demeure pourtant inchangée même si le Comité prend soin de mentionner dans ses recommandations que « l'État partie doit prendre des mesures nécessaires pour que de telles violations ne se produisent pas à l'avenir ». Déclaration de principe ?

Il apparaît que le seul pouvoir coercitif dont dispose le Comité réside dans l'influence morale que lui accorde une certaine publicité. Mais, est-il inutile de répéter que la Loi canadienne sur les Indiens n'a pas encore été modifiée ? Pour que la publicité du Comité soit efficace, il faudrait d'abord qu'elle soit suffisante. Le Comité est et demeure peu connu et les gens le perçoivent sans doute comme un organisme abstrait et élitiste à cause de la distance qui semble les séparer du système des Nations-Unies.

35. Rapport A/38/40.

3.6. L'épuisement des recours internes et le droit canadien³⁶

Serait-il possible que la procédure prévue au Protocole facultatif permette au Comité des droits de l'homme d'influencer de façon certaine le droit interne canadien ?

La règle de l'épuisement des recours internes est une règle bien établie en droit international. Elle s'avère sans doute nécessaire puisque sans elle, la plupart des États refuseraient de ratifier certains traités internationaux. Toutefois, cette condition de recevabilité qu'est l'épuisement des recours internes constitue également un obstacle majeur pour les Canadiens désirant loger une plainte au Comité car aller jusqu'en Cour suprême représente d'importants investissements en termes de temps et d'argent. La nécessité d'épuiser les recours internes peut certainement expliquer le fait que relativement peu de plaintes soient acheminées au Comité par des Canadiens.

Lorsque les droits protégés par le Pacte sont aussi protégés par la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés*, il apparaît néanmoins logique que les recours internes soient épuisés avant de s'adresser au Comité. Ce dernier devient alors l'unique alternative dont disposent les Canadiens pour contester une décision de la Cour suprême relativement à une question de droits et libertés fondamentaux. Cependant, on constate que ni le Pacte ni le Protocole ne peuvent être invoqués devant les tribunaux canadiens puisqu'ils n'ont jamais été incorporés au droit interne. Dans cette mesure, nous croyons qu'il serait opportun de pouvoir faire échec à la règle de l'épuisement des recours internes et de disposer d'un recours direct au Comité des droits de l'homme. Le Comité serait ainsi un moyen de faire pression pour que le droit interne soit modifié de façon à protéger adéquatement les Canadiens contre d'éventuelles violations de leurs droits civils et politiques.

Une telle procédure obligerait sans doute le Canada à amender sa constitution de façon à intégrer dans la Charte canadienne les droits qui n'y sont pas inclus mais que le Pacte protège. (On peut penser, par exemple, à la protection de l'individu contre une discrimination fondée sur l'opinion politique ou sur la fortune³⁷. On peut aussi penser à la protection de la

36. Voir : *La protection internationale des droits de l'homme*, Centre de droit international, Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1977, 206 p., en particulier : P. MERTENS, « Le droit à un recours effectif devant l'autorité nationale compétente dans les conventions internationales relatives à la protection des droits de l'homme », p. 65-90, et J. GUINAND, « La règle de l'épuisement des voies de recours internes dans le cadre des systèmes internationaux de protection des droits de l'homme », p. 91-103.

37. Art. 2(1) du Pacte.

famille³⁸ et à celle de l'enfant³⁹; au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁴⁰). Elle pourrait aussi l'obliger à incorporer le Pacte au droit canadien afin qu'il soit possible de l'invoquer devant les tribunaux.

Cette hypothèse nous apparaît d'autant plus fondée depuis que le Comité a déclaré, au sujet de plusieurs communications concernant notamment l'Uruguay⁴¹, que dans la mesure où les recours internes disponibles n'étaient pas effectifs, ils n'avaient pas à être épuisés. Ainsi, en alléguant et en prouvant que certains droits ne sont pas protégés par le droit canadien et qu'il est par conséquent illusoire de se présenter devant les tribunaux en invoquant une violation de ces droits, le Comité pourrait arriver à la conclusion que les recours internes n'ont pas à être épuisés puisqu'ils se révèlent ineffectifs et ensuite examiner la question au fond. Un tel recours direct au Comité des droits de l'homme permettrait donc un élargissement des droits canadiens par le biais du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'une reconnaissance de plus en plus universelle des droits et libertés fondamentaux... C'était d'ailleurs un des buts que s'était fixés la Commission des droits de l'homme en élaborant les principes qui donnèrent naissance à la Charte internationale des droits de l'homme.

Conclusion

Le travail accompli par le Comité des droits de l'homme conformément au Protocole facultatif peut apparaître dérisoire sinon totalement illusoire, du moins en ce qui concerne le Canada. Cependant, dans la mesure où le Comité se révèle, pour les Canadiens, une soupape de sûreté, une garantie additionnelle, il revêt une importance certaine. En effet, même et surtout dans un pays de tradition britannique où la démocratie se veut réelle, les droits et libertés fondamentaux ne seront jamais trop protégés; la nouvelle Charte canadienne en est un exemple et les situations qui la mettent en cause sont déjà nombreuses. Le Comité des droits de l'homme pourrait d'ailleurs contribuer à la renforcer comme nous avons tenté de le démontrer. L'œuvre du Comité illustre que le processus de prise de conscience est amorcé et la tâche qu'il a entreprise il y a maintenant sept ans s'est avérée utile, ne serait-ce que pour mobiliser les organisations régionales de protection des droits de l'homme. Mais cette œuvre risque de demeurer fort incomplète si le statu quo persiste.

38. Art. 23 du Pacte.

39. Art. 24 du Pacte.

40. Art. 1 du Pacte.

41. Voir par exemple la communication n° 7/28; rapport A/36/40.