

L'incidence de la violation flagrante et systématique des droits de la personne sur les relations bilatérales du Canada (Note)

Leslie E. Norton

Volume 24, numéro 4, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703241ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703241ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Norton, L. E. (1993). L'incidence de la violation flagrante et systématique des droits de la personne sur les relations bilatérales du Canada (Note). *Études internationales*, 24(4), 787–811. <https://doi.org/10.7202/703241ar>

L'incidence de la violation flagrante et systématique des droits de la personne sur les relations bilatérales du Canada*

Leslie E. NORTON**

Au cours des vingt dernières années, et surtout des deux dernières années, le problème des droits de la personne a fait l'objet de nombreux débats et discussions. La politique étrangère du Canada est le domaine dans lequel ces discussions ont été les plus nombreuses. Compte tenu de l'importance accrue accordée aux droits de la personne, les pays développés doivent de plus en plus souvent encourager les autres pays à respecter les normes et les codes internationaux qui régissent la protection de ces droits. En outre, dans certains cas, la fin de la guerre froide et l'effondrement des régimes totalitaires ont ravivé les tensions ethniques et les sentiments nationalistes et antisémites. Ironiquement, si les droits fondamentaux de la personne sont exprimés de plus en plus librement par les peuples vivant sous ces nouveaux régimes, il arrive aussi que ces droits soient refusés ou bafoués tout comme ils l'étaient auparavant.

Dans le cadre de sa politique étrangère, le Canada exprime des craintes légitimes relativement aux droits de la personne. Au Canada, les normes relatives à la protection des droits de la personne sont strictes, même si on y observe «des problèmes et des irrégularités notables dans l'application» des politiques existantes¹. Jusqu'à une période très récente, les droits de la personne jouaient un rôle plutôt prédominant dans les organisations internationales. Étant donné tous les changements et l'agitation que connaît notre planète en ce moment, la démocratie et la bonne gestion d'un pays sont considérées comme des éléments favorisant une évolution positive. C'est pourquoi le Canada poursuit son action dans le domaine des droits de la personne au sein de diverses organisations multilatérales : les Nations Unies

* Il est d'usage au Canada, et plus particulièrement dans la politique étrangère canadienne, de faire référence au droit de la personne plutôt qu'au droit de l'homme. (NDLR)

** L'auteur est actuellement expert-conseil auprès d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada. Au moment où elle a rédigé cet article, elle préparait une maîtrise en relations internationales à l'Université Laval. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées par le gouvernement du Canada.

1. M. DOXEY, «Human Rights and Canadian Foreign Policy», *Behind the Headlines*, vol. 39, juin 1979, p. 1.

(ONU), l'Organisation des États américains (OEA), la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le Commonwealth et la Francophonie.

En 1991, le Canada a été l'un des principaux intervenants à la réunion de la CSCE qui s'est tenue à Moscou et portait sur le problème des droits de la personne, en demandant que soient instaurés des mécanismes et des procédures qui renforceraient l'application des normes internationales en matière de droits de l'homme. Grâce à l'importance qu'y a accordée le premier ministre Mulroney lors de la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) à Harare, et au sommet de la Francophonie de Paris, les droits de la personne se sont retrouvés au centre de la politique d'aide internationale du Canada et ont retenu l'attention des médias. Ainsi les droits de la personne font-ils désormais partie des préoccupations des leaders des pays du Commonwealth et des pays francophones, qui les considèrent comme l'un des principes fondamentaux des années 90. En outre, le 10 décembre 1991, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Barbara McDougall, a inscrit parmi les trois priorités de politique étrangère du gouvernement «la protection de la démocratie et le respect des valeurs humanistes», ce qui inclut le respect des droits de la personne²; et le 10 décembre 1992, le Premier ministre a déclaré qu'il considérerait les droits de la personne comme l'une des «quatre pierres angulaires de la politique étrangère du Canada³». Enfin, plus récemment, la délégation canadienne à la conférence mondiale de l'ONU sur les droits de l'homme (juin 1993) a joué un rôle actif dans l'élaboration du texte provisoire de la déclaration de Vienne et dans l'adoption de ce texte; en outre, ses membres ont veillé à ce que le texte fasse référence aux principaux objectifs établis par le Canada en vue de renforcer l'application des droits de l'homme à l'échelle internationale et de réaffirmer son engagement à cet égard.

Lorsqu'on étudie les conséquences sur la politique étrangère du Canada de la violation flagrante et systématique des droits de la personne, on constate que même si «l'élément des droits de la personne» influe désormais sur l'élaboration de certaines politiques, les interventions du gouvernement canadien demeurent incertaines et incohérentes. On réalise également que les intérêts liés au respect des droits de la personne sont en conflit avec d'autres intérêts, qu'ils soient de nature politique, stratégique ou économique, et leur sont souvent sacrifiés. En outre, les mesures punitives prises par le Canada ont toujours été et demeurent extrêmement sélectives. Le présent article décrira l'évolution de «l'élément des droits de la personne» au sein de la politique étrangère canadienne, ainsi que les intérêts économiques et stratégiques qui biaisent cette politique. La partie C contient cinq études de cas récentes qui illustrent les diverses réactions du gouvernement canadien aux violations flagrantes et systématiques des droits de la personne. Trois de ces études

2. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse n° 281*: «M^{me} McDougall détaille les priorités de sa politique étrangère», 10 décembre 1991.

3. Canada, Notes en vue d'un discours du premier ministre Brian Mulroney à la Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 10 décembre 1992.

décrivent les mesures punitives assez draconiennes qu'a prises le gouvernement lorsque les intérêts économiques et stratégiques en jeu n'étaient pas importants; les deux autres montrent à quel point la réaction du gouvernement a été sélective et limitée dans les cas où ces mêmes intérêts étaient extrêmement importants.

A — L'évolution des droits de la personne au sein de la politique étrangère du Canada

Jusque dans les années 70, les droits de la personne n'occupaient pas une place importante dans les politiques intérieure et internationale d'un pays. Ils demeuraient un problème multilatéral, principalement traité par les Nations Unies. Avec l'arrivée de l'administration Carter, les États-Unis ont pour la première fois intégré le problème des droits de la personne à leur politique étrangère, en réduisant l'aide accordée aux nations dont ils considéraient qu'elles violaient gravement ces droits. À cette époque, à la Chambre des communes, on avait demandé au premier ministre Trudeau si le Canada agirait de même, et il avait répondu par la négative :

Jusqu'à maintenant, pour aider les peuples du Tiers-Monde touchés par la famine, nous n'avons jamais exigé un comportement irréprochable de la part de leur gouvernement. C'est la politique que nous adoptons, d'une manière générale⁴.

Pourtant, le lendemain, un député déposait un projet de loi qui, bien que n'ayant pas été adopté, prévoyait d'interdire l'aide, les crédits de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) ou les concessions en matière de tarifs douaniers aux «pays qui violent les droits de la personne régulièrement et de manière flagrante⁵». Malgré sa réticence à lier la question des droits de la personne à l'aide internationale, le gouvernement a annoncé, en décembre 1977, qu'il prendrait des sanctions unilatérales contre l'Afrique du Sud et l'Ouganda. En mars 1978, le projet de loi d'un autre député a été déposé; il proposait l'adoption d'une *Loi sur l'interdiction de l'aide internationale* et reconnaissait la possibilité de réduire l'aide économique aux pays qui violeraient gravement les droits de la personne. Les conditions d'application de cette loi étaient les suivantes :

caractère flagrant et répété de la violation des droits, existence d'un consensus international en faveur de la condamnation et, pour ce qui est de l'aide proprement dite, impossibilité d'administrer efficacement le programme en raison des abus répétés⁶.

Bien que ce projet de loi n'ait pas été adopté, il démontrait l'intérêt grandissant du public pour le problème et «a donc contribué à l'élaboration

4. *Débats*, Chambre des communes, 30^e Parlement, 2^e session, 2 mars 1977, p. 3574.

5. *Débats*, Chambre des communes, 30^e Parlement, 2^e session, 3 mars 1977, p. 3610.

6. *Débats*, Chambre des communes, 30^e Parlement, 3^e session, 21 mars 1978, pp. 3989-3996.

progressive d'une définition de l'importance accordée aux droits de la personne par les programmes d'aide canadiens⁷».

En octobre 1977, Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a repris les propos de M. Trudeau et affirmé que l'aide canadienne était «destinée à subvenir aux besoins essentiels des gens les plus pauvres dans les pays les plus pauvres⁸». Toutefois, il a continué à insister pour que les droits de la personne soient pris en considération au moment d'évaluer le montant de l'aide à apporter et l'orientation des programmes. En outre, en mai 1978, au cours d'un débat à la Chambre des communes, le chef de l'Opposition, Joe Clark, a déclaré que son parti s'engageait publiquement à adopter une politique de non-assistance aux pays qui violeraient les droits de la personne de manière flagrante⁹. Ainsi, comme l'indique Cathal Nolan, jusqu'en 1979, «ni les partis d'opposition, ni le gouvernement» n'établissaient de lien entre leur politique et le non-respect des droits de la personne. C'était devenu «une caractéristique de la politique étrangère canadienne que tous les pays acceptaient¹⁰».

En 1982, le rapport du Sous-comité parlementaire sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles insistait sur l'importance de lier la question des droits de la personne à l'aide accordée à un pays. Le rapport recommandait notamment que l'aide canadienne au développement soit considérablement réduite, interrompue, voire jamais accordée dans les cas où la violation flagrante et systématique des droits de la personne empêchait toute promotion de l'objectif premier qui consistait à venir en aide aux pauvres¹¹. En juin 1986, dans sa réponse au rapport du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations internationales du Canada (comité Simard/Hockin), le gouvernement a réaffirmé sa position en déclarant que «les droits de la personne sont et demeureront un élément fondamental qui fait partie intégrante de la politique étrangère du Canada¹²». Enfin, en mai 1987, le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires extérieures et le Commerce extérieur, mieux connu sous le nom de Rapport Winegard, insistait sur l'importance de plus en plus grande accordée aux droits de la personne dans la politique étrangère canadienne, et énumérait les préoccupations de nombreuses organisations et ONG. Le rapport recommandait que le Canada continue d'accorder son aide «sans

-
7. Cathal J. NOLAN, «The Influence of Parliament on Human Rights in Canadian Foreign Policy», *Human Rights Quarterly*, vol. 7. Baltimore, Johns Hopkins University Press, août 1982, p. 383.
 8. *Débats*, Chambre des communes, 30^e Parlement, 2^e session, 16 mars 1977, p. 4.
 9. *Débats*, Chambre des communes, 30^e Parlement, 3^e session, 31 mai 1978, p. 5924.
 10. C. NOLAN, *op. cit.*, p. 383.
 11. Rapport final du sous-comité parlementaire sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles. Procès-verbal. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 23 novembre 1982, p. 24.
 12. Réponse du gouvernement du Canada au rapport du comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Les relations internationales du Canada*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, p. 71.

conditions préalables lorsqu'il le fait pour des raisons humanitaires», mais que les conditions de cette aide soient «examinées de près de manière à éviter tout abus¹³». Il proposait en outre la création par l'ACDI d'une grille de classification à quatre niveaux pour les bénéficiaires de l'aide canadienne; cette grille «prévoit des mesures d'encouragement pour les pays adoptant une attitude acceptable, et des pénalités pour ceux qui ne respectent pas les droits de la personne¹⁴».

Dans sa réponse au Rapport Winegard, intitulée «Pour bâtir un monde meilleur», ainsi que dans le document intitulé «Partager notre avenir», le gouvernement a mis l'accent sur les droits de la personne. Il précisait que l'évaluation du respect des droits de la personne dans un pays serait un critère prioritaire d'attribution d'une aide à ce pays et que lorsqu'on proposerait au Cabinet d'aider un pays donné, l'ACDI devrait fournir des précisions quant à la politique de ce pays en matière de droits de la personne.

En 1991, le problème des droits de la personne est devenu un élément plus important de la politique étrangère canadienne. Le Premier ministre a insisté pour que le sommet de la Francophonie ait lieu à Paris, et non à Kinshasa, en raison de la violation des droits de la personne [par le Zaïre]. Il a déclaré qu'il ne voulait pas qu'un sommet de la Francophonie ait lieu dans «un pays qui ne respecte pas les droits de la personne¹⁵». En octobre de la même année, lors de la RCGC, le Premier ministre a lié la question des droits de la personne à l'aide publique au développement (APD) offerte par le Canada, déclarant que l'attitude douteuse de certains pays à l'égard des droits de la personne serait de plus en plus souvent prise en compte lorsqu'il s'agirait de leur accorder l'APD, et que ce facteur ferait donc désormais partie intégrante de la politique étrangère du Canada. À Harare, les Canadiens ont rappelé que la promotion et la protection des droits de la personne dans le monde, ainsi que la pratique de la démocratie, la nécessité de rendre compte de ses actions et la force de la Loi étaient au cœur de la politique étrangère canadienne; ces propos ont été repris, quoique sur un ton plus modéré, au sommet de Chaillot.

1 – Droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un autre pays

Les gouvernements ne poursuivent pas un seul objectif, mais sont plutôt tenus d'en viser un grand nombre, tout en faisant face à des pressions intérieures et extérieures. Souvent, les objectifs premiers de la politique étrangère d'un pays prennent le dessus sur l'engagement de ce pays à faire respecter les droits de la personne. En tant que Canadiens, il est normal que nous souhaitions une politique étrangère qui reflète nos valeurs et soit con-

13. Comité permanent sur les Affaires extérieures et le Commerce extérieur (CPAEE), *For Whose Benefit? Canada's Official Development Assistance Policies and Programs*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, p. 25.

14. *Ibid.*, p. 27.

15. «Zaire Reports Worry Canada», Graham FRASER, *The Globe and Mail*, 15 décembre 1991.

forme aux droits et aux obligations légales du Canada sur la scène internationale, que notre pays a acceptés librement, en vertu de textes comme la Charte internationale des droits de l'Homme et une multitude d'autres conventions. Ceux qui font la promotion des droits de la personne à l'échelle internationale rencontrent de nombreux problèmes et des obstacles d'ordre pratique. Dans de nombreuses régions, en particulier les pays en développement, la promotion active des droits de la personne est considérée comme une ingérence inacceptable dans les affaires des États souverains. Dans le rapport Simard/Hockin, les membres du Sous-comité insistent sur le fait que «le comportement des gouvernements, tout comme celui des citoyens, doit respecter les valeurs universelles» et que l'on ne peut considérer comme «une ingérence le fait de juger l'attitude d'un gouvernement et de définir les rapports avec ce gouvernement en conséquence¹⁶». Donc, le fait de cesser d'aider un pays ou de limiter ses relations commerciales avec lui se situe exactement «à l'opposé d'une ingérence dans les affaires intérieures de ce pays¹⁷». Le Sous-comité a donc déclaré que la norme de base qui guiderait la politique du Canada en matière de droits de la personne serait «l'apparence de conditions de violation systématique, flagrante et répétée des droits fondamentaux de l'être humain¹⁸». Dans sa réponse aux recommandations du sous-comité, le gouvernement a accepté cette suggestion en élaborant une nouvelle stratégie d'aide au développement, décrite dans «Partageons notre avenir». Dans ce document, le gouvernement convient qu'«il faut accorder à la violation flagrante ou systématique des droits de la personne l'importance qu'elle mérite», tout en indiquant également que le développement économique est un facteur qui facilite la promotion des droits de la personne dans les pays en développement et que, de ce fait, le gouvernement «ne veut en aucun cas accorder une importance injustifiée à la violation des droits de la personne dans les pays où elle ne met pas réellement en danger le système d'assistance aux plus démunis¹⁹».

Il existe plusieurs degrés d'intervention. Les options consistent à s'exprimer publiquement, par la voix de sa représentation diplomatique ou devant les Nations Unies ; on peut aussi interrompre l'aide humanitaire, décréter des sanctions commerciales ; enfin, l'autre extrême est le recours à la force armée. En règle générale, on accepte que des États interviennent lorsqu'un pays est incapable de nourrir sa propre population, comme ce fut le cas avec le Soudan ; c'est également ce qui justifie l'actuelle campagne de Somalie.

16. Comité spécial mixte sur les relations internationales du Canada, *Interdépendance et internationalisme*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1986, p. 99.

17. *Ibid.*, p. 100.

18. *Ibid.*, p. 100.

19. Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Les relations internationales du Canada*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1986, p. 99.

2 – Principe de souveraineté

L'article 2(7) de la Charte des Nations Unies décrit les obligations d'un pays à l'intérieur de ses frontières et constitue le principe de base du système international. En devenant membre des Nations Unies, un État accepte l'obligation qui consiste à ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des autres États. Après la Deuxième Guerre mondiale, les hommes politiques canadiens ont accepté l'idée qui voulait que «les États ne devraient pas être autorisés à prétendre que les droits de la personne relèvent de la compétence nationale²⁰». À cette époque, John Holmes, influent diplomate canadien, a exprimé cette théorie de la façon suivante :

La Charte a interdit toute ingérence dans les affaires intérieures, et s'appuyait sur un argument de poids pour maintenir ce principe. En effet, la Charte garantissait un cadre d'application aux pays les plus faibles, et si ce cadre n'était pas préservé, l'ONU risquait de se retrouver mêlée à des conflits impossibles à régler. Par contre, l'obligation de promouvoir l'autonomie gouvernementale et le respect des droits de la personne n'aurait plus aucune force si ce principe était interprété à la lettre... Il fallait vivre avec ce paradoxe²¹.

Ainsi, en 1955, le Canada n'a pas contesté le droit de l'Assemblée générale de discuter de l'apartheid, qui violait les principes de la Charte. Toutefois, selon Kim Nossal, le Canada est demeuré réticent à s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre État jusqu'à la fin des années 70²². Pour preuve, la déclaration qu'a faite Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en 1977 :

... bien que l'approche internationale du Canada en matière de droits de la personne soit fidèle à nos traditions, à l'éthique et aux codes d'une société chrétienne occidentale, elle n'est qu'une théorie parmi bien d'autres et, devrais-je ajouter, certainement pas une approche que soutiennent la majorité des pays²³.

Il a ajouté qu'«il n'existe aucune règle ferme ou établie qui permette de déterminer les problèmes essentiels d'un autre État à l'intérieur de ses frontières, puis d'en discuter²⁴». Néanmoins, un an plus tard, la position canadienne avait considérablement changé. Don Jamieson déclarait alors qu'aucun pays ne peut prétendre, quelles que soient ses justifications, que ses activités relèvent uniquement de la compétence nationale, et que la communauté

20. K.R. NOSSAL, «Cabin'd, Cribb'd, Confin'd? : Canada's Interest in Human Rights», in *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Matthews & Pratt éd., Kingston et Montréal, McGill-Queens University Press, 1988, p. 50.

21. John W. HOLMES, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order, 1943-57*, II. Toronto, University of Toronto Press, 1982, pp. 323-333.

22. K. NOSSAL, *op. cit.*, p. 51.

23. Canada, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Don Jamieson, Droits de la personne : l'un des problèmes de politique étrangère les plus complexes, 16 mars 1977, p. 2.

24. *Ibid.*, p. 3.

internationale n'a donc aucun droit d'ingérence²⁵. En 1980, Yvon Beaulne, représentant du Canada à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, a déclaré: «Aujourd'hui, il est impossible d'affirmer sérieusement, comme l'ont fait certains juristes à une époque moins glorieuse, que le traitement réservé par un État à ses citoyens concerne uniquement cet État²⁶». Comme l'a noté Kim Nossal, Mark MacGuigan, Allan MacEachen et Joe Clark ont tous les trois exprimé des opinions similaires²⁷. De telles déclarations reconnaissent le fait que la souveraineté d'un État n'est pas un principe absolu.

Selon Kim Nossal, ce changement d'interprétation est imputable à une série d'événements: premièrement, l'intérêt grandissant des États-Unis pour la cause des droits de la personne, conséquence de l'arrivée au pouvoir de l'administration Carter et de l'Acte final d'Helsinki; deuxièmement, ce changement a coïncidé avec l'entrée du Canada au Conseil de sécurité des Nations Unies, et le Canada a senti la nécessité d'harmoniser sa rhétorique et sa propre attitude en matière de droits de la personne avec les raisons invoquées par l'ONU (le Conseil de sécurité invoquait alors le chapitre VII contre l'Afrique du Sud); troisièmement, l'Afrique du Sud, le Kampuchéa et l'Ouganda attiraient de plus en plus l'attention de l'opinion publique, à cause de la façon dont ils traitaient leurs citoyens²⁸. Toutefois, on ne percevait pas ces préoccupations dans la façon dont le Canada traitait les gouvernements accusés de violer les droits de la personne: «L'attachement du Canada au principe de la souveraineté des États n'est pas absolu. Il tend à être sélectif et fortement influencé par les définitions que fait le premier venu des intérêts du Canada²⁹». En somme, la position du Canada vis-à-vis de la souveraineté est l'un des facteurs qui l'a toujours empêché d'imposer des mesures dans le domaine des droits de la personne, et continue de l'en empêcher.

3 – Le statut de «puissance intermédiaire»

Sur le plan des droits de la personne, la politique étrangère du Canada est influencée par une autre variable: il s'agit du statut de «puissance intermédiaire» attribué à notre pays en 1944, au moment où il participait à l'effort de guerre. Lionel Gelber a écrit qu'«avec sa richesse naturelle et ses ressources humaines, le Canada n'est pas une puissance négligeable comme le Mexique ou la Suède. Il occupe une position intermédiaire, à titre de puissance britannique de rang moyen. C'est pourquoi sur la scène politique mondiale, le Canada doit figurer comme une puissance intermédiaire³⁰». C'est la raison

25. Canada, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Don Jamieson, *Déclarations et Discours* 78/13, 26 octobre 1978, p. 1.

26. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours* 80/3, 4 février 1980, pp. 1 et 2.

27. K. NOSSAL, 1988, *op. cit.*, p. 51.

28. *Ibid.*, p. 52.

29. *Ibid.*, p. 52.

30. J.L. GRANATSTEIN, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-57*. Toronto, Oxford University Press, 1983, p. 73.

pour laquelle les initiatives du Canada se sont souvent limitées à la participation à des organisations internationales comme l'ONU (Assemblée générale et Commission des droits de l'homme) et, plus récemment, à la CSCE, au Commonwealth, au sommet de la Francophonie et à l'OEA. Malheureusement, ce que nous disons et faisons dans le cadre de ces forums «se concrétise rarement dans nos relations bilatérales avec chaque pays³¹». C'est ce qu'a illustré une fois encore le discours de l'ambassadeur Fortier devant la troisième commission de la 46^e séance de l'Assemblée générale du 25 novembre 1991, et celui de l'ambassadeur Fréchette lors de la 47^e séance du 3 décembre 1992. Dans ces deux discours, les intervenants ont accusé nommément certains pays d'avoir violé les droits de la personne; mais, parallèlement, le Canada continuait de faire bénéficier ces pays «désignés» de l'aide au développement.

À l'occasion, le Canada a suspendu son programme d'aide aux pays qui violaient les droits de la personne de façon flagrante, même si les raisons invoquées étaient toujours détournées. Pour reprendre les propos de Matthews et de Pratt, les interventions bilatérales du Canada ont été «épisodeques, sporadiques et pas vraiment convaincues³²». Il est généralement reconnu que les interventions unilatérales d'une puissance intermédiaire donatrice sont rarement assez incitatives ou punitives pour influencer sur le comportement de l'État concerné (à moins, bien entendu, que l'aide accordée ait une incidence importante sur le PNB de l'État en question). Néanmoins, Keenleyside et Taylor reconnaissent que la situation dans laquelle se trouve le Canada l'oblige à harmoniser ses interventions avec les théories qu'il défend s'il veut préserver sa crédibilité sur la scène internationale :

Maintenant qu'il a entrouvert la porte aux interventions unilatérales, le gouvernement fait face à un problème : comment éviter que la porte s'ouvre grand, étant donné qu'il est difficile de justifier des sanctions limitées dans certains cas de violation flagrante des droits de la personne et pas dans d'autres³³?

B — Motivations du Canada : les intérêts économiques et stratégiques

L'intérêt national des pays développés porte sur la sécurité du territoire et la santé de leur économie. Dans un monde où chaque État poursuit ses propres intérêts, de telles préoccupations sont considérées comme nécessaires à sa réussite. Les préoccupations stratégiques sont d'ordre militaire et économique. Il est fondamental pour un pays de protéger ses alliés tant économiques que militaires, mais de telles considérations sont incompatibles avec la

31. R.O. MATTHEWS, et C. PRATT, «Human Rights and Foreign Policy: Principles and Prescriptions», in *Human Rights Quarterly* 7(2). Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985, p. 176.

32. *Ibid.*, p. 177.

33. T.A. KEENLEYSIDE, et P. TAYLOR, «The Impact of Human Rights Violations on the Conduct of Canadian Bilateral Relations: A Contemporary Dilemma», *Behind the Headlines*, vol. XLII, n° 2, 1984, p. 7.

protection des droits de la personne. Ce conflit entre les divers principes qui guident la politique étrangère obligent les États à prendre des décisions. De l'avis des politiciens et des bureaucrates, ces décisions se soldent souvent par le sacrifice des droits de la personne, dont la protection est considérée comme un luxe.

Tout comme la plupart des gouvernements, le gouvernement canadien se doit de poursuivre de nombreux objectifs établis à partir d'éléments internes et externes. De plus en plus souvent, la protection des droits de la personne fait partie de ces objectifs. Étant donné que les personnes revendiquent de plus en plus de droits, la communauté internationale doit les écouter et prendre les mesures nécessaires en vue de promouvoir le respect de ces droits. Malheureusement, les gouvernements ont des intérêts plus pressants, notamment ceux qui peuvent garantir leur ré-élection ou leur position au sein du système international. Ces intérêts sont d'ordre économique et commercial, portent sur la sauvegarde de la souveraineté et de l'indépendance, ou sur le maintien de la paix grâce à des alliances politiques et militaires. Il est très fréquent que ces intérêts soient incompatibles avec la protection des droits de la personne, qui sont alors sacrifiés au profit de certains objectifs à court terme :

... lorsqu'il est forcé de choisir entre un accord commercial lucratif et la protection des droits de la personne, le Canada choisit généralement le premier, étant donné que ce choix sert les intérêts les plus pressants et directs des Canadiens que le système politique ménage tout particulièrement³⁴.

La politique d'aide officielle définie en 1987 par le Canada dans «Partageons notre avenir» précise les conditions d'admissibilité à cette aide. Elle vise principalement à «s'attaquer au problème de la pauvreté dans le monde ; tenir compte de l'importance des droits de la personne en décidant avec quel pays il faut travailler ; et renforcer les liens avec les pays en développement, qui sont importants pour le Canada et les Canadiens³⁵». Pour être plus clair, en accordant son aide aux pays pauvres, le Canada fait avancer indirectement les droits politiques, économiques et sociaux des citoyens de ces pays. Il serait donc naturel que lorsqu'un régime répressif est en place, le Canada cesse de lui accorder son aide jusqu'à ce qu'il soit sûr qu'elle profitera à la tranche de population la plus pauvre. Comme l'ont justement fait observer Matthews et Pratt, «nos politiques en matière de droits de la personne et d'aide économique devraient se renforcer réciproquement». En fait, et c'est malheureux, ce n'est pas le cas «ou du moins pas toujours³⁶».

Il faut prendre en compte plusieurs facteurs au moment d'élaborer une politique étrangère soucieuse du respect des droits de la personne, en particu-

34. R.D. MATTHEWS et C. PRATT, 1985, *op. cit.*, p. 181.

35. Agence canadienne de développement international, *Partageons notre avenir*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, p. 28.

36. R.O. MATTHEWS et C. PRATT, 1985, *op. cit.*, p. 181.

lier en matière d'économie et de sécurité. Les décideurs croient que l'aide économique et militaire aux pays alliés est un élément essentiel de la politique étrangère, même si ces derniers ne respectent pas les droits de la personne. D'une manière générale, les intérêts économiques et stratégiques du Canada prennent le pas sur ses objectifs à long terme en matière de protection des droits de la personne. Les autorités tiennent également compte des pressions internes qu'elles subissent lorsqu'elles élaborent une politique internationale en matière de droits de la personne. Divers groupes de pression et d'intérêt essaient de persuader le gouvernement de n'aider que les régions dont l'importance est stratégique pour le Canada, d'accorder uniquement une aide économique ou militaire, ou de n'accorder aucune aide. La personnalité même des divers premiers ministres et secrétariats d'État aux Affaires extérieures a une incidence sur le choix de l'aide à accorder. Enfin, l'attitude adoptée par la communauté internationale est un autre élément qui influence les décisions du Canada.

1 – Conflits économiques et politique étrangère

Les raisons économiques justifiant le soutien accordé à un régime sont l'un des facteurs qui conduisent un pays à ne tenir aucun compte de la violation des droits de la personne, bien que l'économie et la sécurité soient deux éléments étroitement liés. Il est très fréquent que l'aide économique accordée à un pays qui viole les droits de la personne lui serve à acheter des armes; s'il s'agit d'aide alimentaire ou si des vêtements sont offerts, ce sont souvent les militaires qui se les approprient, plutôt que de les distribuer à la population la plus démunie. Dans les régimes répressifs, on n'observe pas l'effet de «répartition vers le bas». Ce qui est donné à l'élite demeure au sein de l'élite.

L'aide économique est bilatérale : elle soutient le régime répressif tout en bénéficiant au pays qui l'accorde. Comme l'a justement indiqué le Haut commissaire ghanéen auprès du Canada, lors d'une entrevue à TV Ontario le 12 décembre 1991, l'objectif de l'APD accordée par le Canada est assez singulier. En effet, le Canada ne cherche pas à promouvoir le respect des droits de la personne à travers le développement économique de la région concernée, mais plutôt à servir ses propres intérêts commerciaux. Conrad Pratt est d'accord avec les propos du Haut commissaire ghanéen; il déclare que même des avantages économiques marginaux sont considérés comme plus importants que l'intégration à la politique étrangère canadienne d'un volet important consacré aux droits de la personne³⁷.

On ne compte plus les exemples témoignant de la prédominance des intérêts commerciaux sur le souci de faire respecter les droits de la personne. La Chine, l'Indonésie et l'Afrique du Sud sont des pays où la protection des droits de la personne n'est pas du tout garantie. Pourtant, le Canada a

37. C. PRATT, «Foreign Aid and Human Rights» in *International Perspectives*. I. BRECHER dir., sept./oct. 1985, p. 174.

continué à commercer avec eux et à leur offrir son aide jusqu'à ce qu'un événement dramatique propulse le problème des droits de la personne au premier plan de l'actualité internationale, et qu'il ne puisse donc plus fermer les yeux. En outre, dans chaque cas, l'empressement du Canada à prendre des mesures effectives semble avoir été modéré par ses intérêts économiques. Après le drame de la place Tiananmen, nous avons continué à fournir une aide économique à la Chine par l'intermédiaire de la SEE (on évalue à 300 millions de dollars le montant des prêts), pour des projets dont les avantages devaient, en principe, s'avérer considérables pour le peuple chinois. Après le massacre des civils par les forces indonésiennes dans le Timor oriental, en novembre 1991, le gouvernement canadien a suspendu tous les nouveaux projets, ce qui est apparu comme une mesure modérée à l'encontre d'un pays qui avait toujours traité la population de cette région de façon inacceptable. Le Canada a également pris des mesures unilatérales contre l'Afrique du Sud en 1977, mais elles se sont avérées plus symboliques qu'efficaces. À la section C du présent article, vous trouverez une analyse plus approfondie des mesures prises par le Canada à la suite de violations flagrantes et systématiques des droits de la personne par ces pays.

Selon Kim Nossal, l'argument économique n'est pas aussi incontournable qu'on le croit à prime abord³⁸. Il appuie son point de vue de la façon suivante : étant donné que le commerce extérieur du Canada représente environ 30 p. 100 du PNB et que pratiquement 95 pour cent de ce commerce se fait avec les autres pays occidentaux capitalistes, l'argument économique n'en a que moins de poids. Ainsi, si le Canada décide d'interrompre les échanges commerciaux avec un pays du Deuxième ou du Tiers-Monde qui viole les droits de la personne, ou de cesser d'aider ce pays, il est très peu probable que cette décision nuise vraiment à notre pays. Selon Kim Nossal, «dans le domaine commercial ou économique, les sanctions prises contre un État du Deuxième ou du Tiers-Monde causent des «dommages» minimales à l'économie canadienne³⁹». Toutefois, le premier ministre Mulroney a exprimé une opinion différente. Le 22 octobre 1991, au cours de la période des questions à la Chambre des communes, il a déclaré que le Canada «n'aurait plus de raison d'être en tant qu'entité commerciale» s'il interrompait ses échanges commerciaux avec les pays qui ne protègent pas les droits de la personne; il a notamment évoqué la vente de blé à l'URSS et à la Chine⁴⁰.

Mesures économiques

Pour toucher économiquement les pays qui violent les droits de la personne de manière flagrante, on peut adopter trois méthodes différentes : interrompre l'aide étrangère, contrôler les échanges et les investissements, et faire du respect des droits de la personne un critère d'attribution de prêts et de crédit de la part des institutions financières internationales (IFI). On peut

38. K. NOSSAL, 1988, *op. cit.*, p. 49.

39. *Ibid.*, p. 49.

40. «PM says trade necessary with violator countries», *The Ottawa Citizen*, 22 octobre 1991.

également prendre des mesures économiques autres que les sanctions limitées ou totales en matière d'échanges commerciaux ou d'investissements, ou que l'annulation de l'aide accordée. Il peut s'agir des mesures suivantes : rappel des délégués commerciaux, interruption des prêts gouvernementaux ou des crédits à l'exportation, réduction ou interruption des importations, annulation du statut commercial spécial des nations les plus favorisées (mesure la plus draconienne). Les mesures positives suivantes peuvent également être utilisées pour encourager certains pays à mieux protéger les droits de la personne : allègement bilatéral de la dette, augmentation de l'aide canadienne, financement des projets liés à la protection des droits de la personne, ou soutien à des institutions financières internationales dans le cadre des projets de développement.

Sanctions commerciales

Les États se sont toujours montrés hésitants et réticents à utiliser les sanctions commerciales comme moyen de pression. Si l'on ne pouvait citer l'exemple de l'Afrique du Sud (sanctions économiques du Commonwealth) et celui d'Haïti, le dossier des sanctions commerciales ne serait pas du tout édifiant. Pourtant, les sanctions économiques ont réussi à d'autres occasions à influencer certains gouvernements, notamment la République Dominicaine en 1961 et la Rhodésie entre 1965 et 1979. Si certains ont prétendu, comme dans le cas de l'Afrique du Sud, que les sanctions commerciales nuisent au peuple qu'elles essaient d'aider, les peuples opprimés d'Afrique du Sud affirment de leur côté que ces sanctions les aident dans leur lutte. Depuis l'imposition de sanctions à l'Afrique du Sud par le Commonwealth, le pays a connu d'importantes réformes économiques, ce qui a encouragé divers États à utiliser les sanctions comme moyen de pression.

Dans leur étude sur l'incidence de la violation des droits de la personne sur les relations bilatérales du Canada, Keenleyside et Taylor notent que le gouvernement canadien a toujours hésité à imposer des sanctions économiques à l'Afrique du Sud, à l'Ouganda, à l'Argentine et au Chili, alors que ces pays avaient pourtant violé les droits de la personne⁴¹.

L'Ouganda d'Idi Amine Dada est un bon exemple d'application effective des sanctions économiques. Étant donné que l'économie ougandaise dépendait de la vente du café, en majorité aux pays occidentaux, ces pays importateurs disposaient d'un important moyen de pression lorsqu'ils ont exigé que la situation change dans ce pays. L'embargo prévu contre l'Ouganda aurait touché le régime et ses partisans plus que la majorité de la population, et aurait donc été des plus efficaces. Un effort unilatéral du Canada dans un tel dossier était peu susceptible de pousser les coupables à changer d'attitude (comme ce fut récemment le cas de l'Indochine), mais un effort concerté, à l'image de celui qu'a déployé le Commonwealth envers l'Afrique du Sud, peut s'avérer très efficace.

41. T.A. KEENLEYSIDE et P. TAYLOR, 1984, *op. cit.*, pp. 1-27.

Annulation de l'aide accordée

Il est important de noter que l'interruption de l'aide ne se fait pas sans heurts. Elle est considérée comme une mesure qui affecte doublement les personnes les plus démunies. Les citoyens, déjà punis par un régime répressif, le sont une deuxième fois si leur pays ne reçoit plus d'aide. Dans certains cas, le régime concerné peut décider de durcir ses politiques, ce qui a un effet contraire à l'effet espéré sur la situation des droits de la personne. La situation des pauvres devrait être le principal sujet de préoccupation, mais le gouvernement ne devrait pas baser ses décisions sur la situation commerciale ou politique du pays concerné, ni sur d'éventuels coups d'État.

2 – Conflits politiques ou stratégiques et politique étrangère

Sur les plans politique et stratégique, le Canada suit la même ligne que l'Occident. Il est membre d'un certain nombre de coalitions, qu'elles soient militaires, politiques ou économiques, ce qui, selon Kim Nossal et ceux qui partagent son opinion, l'aide à définir sa politique à l'égard des droits de la personne⁴². Il s'agit de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), du G-7, du Commonwealth, de la Francophonie et de la CSCE. Mais l'alliance la plus importante est la relation bilatérale entre le Canada et les États-Unis. Étant donné que les États-Unis représentent environ 70 p. 100 de nos échanges commerciaux (en fonction de l'année), il est évident que la politique étrangère et intérieure du Canada est influencée par ce que Dosman appelle le «facteur américain⁴³». En tant que puissance intermédiaire vulnérable, le Canada a tout intérêt à entretenir des relations et des alliances de cette nature.

L'intérêt stratégique est une variable importante qui détourne le gouvernement canadien de ses préoccupations relatives aux droits de la personne. Dans de nombreux cas, il ne tient pas compte de la violation des droits de la personne de la part de pays amis (capitalistes) afin de maintenir avec eux des relations qui peuvent avoir une importance stratégique. En tant que membre du groupe des États d'Europe occidentale et autres États (ÉEOÉ), le Canada doit pourtant mentionner toute violation des droits de la personne dans son discours devant la Commission des droits de l'homme au chapitre de la «Question de la violation des droits de la personne et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde», ou de son intervention relative à cette même question devant la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les nations qui ne sont pas considérées comme des pays amis sont dénoncées pour leur non-respect des droits de la personne. Cette attitude à double tranchant, qui consiste à soutenir la violation des droits de la personne dans certains pays et à la condamner dans d'autres, a été dénoncée par Amnistie Internationale, Freedom House, divers groupes religieux et d'autres organismes de défense des droits de la personne.

42. K. NOSSAL, 1988, *op. cit.*, p. 54.

43. E.J. DOSMAN, «Hemispheric Relations in the 1980s: A Perspective from Canada» in *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, n° 14, hiver 1984-1985, p. 46.

Comme nous l'avons dit plus haut, les interventions unilatérales du Canada sont généralement inefficaces. Néanmoins, les actions politiques, qu'elles soient unilatérales ou bilatérales, permettent au gouvernement de faire entendre sa voix haut et fort. Lorsque ces actions servent des intérêts politiques, elles soulèvent la controverse. Mais si ses intérêts politiques ou stratégiques risquent d'être menacés, le gouvernement sera alors réticent à prendre des mesures contre le pays qui a violé les droits de la personne. Ainsi que nous le fait observer Kim Richard Nossal, il semble qu'il y ait «un rapport entre l'importance stratégique d'un État et la propension du Canada à poursuivre une politique activiste en matière de droits de la personne⁴⁴». Il note en outre que dans les principaux cas de violation des droits de la personne observés ces dix dernières années, lorsqu'aucun intérêt stratégique n'était en jeu, Ottawa critiquait violemment les actes de violation et les pays responsables. Par contre, lorsque des intérêts stratégiques étaient en jeu, le Canada avait tendance à excuser les pays concernés⁴⁵. Les pays qui ne représentaient aucun intérêt stratégique, comme l'Ouganda en 1973, le Cambodge en 1977, le Vietnam en 1979, le Sri Lanka en 1985, le Zaïre et Haïti en 1991, ont fait l'objet de mesures punitives sévères de la part du Canada, qui suspendait généralement ses programmes d'aide. Par contre, les pays importants d'un point de vue stratégique, comme l'Afrique du Sud (avant 1985), l'Indonésie au milieu des années 60, puis de nouveau en 1991, l'Iran au milieu des années 70, et même la Chine en 1989, sont tous des exemples de cas où le Canada a cherché à dédramatiser la violation flagrante et systématique des droits de la personne.

Mesures politiques

Les interventions de nature politique peuvent être soit punitives, soit positives. Les mesures punitives sont les suivantes: envoi d'un émissaire auprès du gouvernement concerné, déclarations publiques, dégradation ou rupture des relations diplomatiques, annulation ou report de visites officielles, réduction de l'ampleur ou du niveau de la représentation diplomatique, modification des programmes d'échange, et dialogue entre politiciens sur la politique d'aide et les problèmes connexes. Les mesures positives peuvent être les suivantes: renforcement des relations avec les États qui protègent mieux les droits de la personne, encouragement à ratifier les conventions internationales portant sur les droits de la personne, programmes d'échange destinés aux spécialistes, promotion des contacts avec les groupes de défense des droits de la personne, soutien aux victimes du non-respect des droits de la personne, programmes spéciaux à l'intention des réfugiés et des immigrants, etc.

C — Études de cas

Les récentes études de cas portant sur les relations du Canada avec des pays violant les droits de la personne de façon flagrante et systématique

44. K. NOSSAL, 1988, *op. cit.*, p. 53.

45. *Ibid.*, p. 53.

semblent indiquer que les politiques d'Ottawa sont de plus en plus dictées par le souci de protéger ces droits. Il semble que ce soit particulièrement le cas dans les situations qui sont favorables au gouvernement canadien sur le plan économique ou stratégique. Les études de cas étudiées ici concernent les États à l'encontre desquels la violation flagrante des droits de la personne a conduit le Canada à prendre des mesures. On peut les diviser en deux catégories : les pays contre lesquels le Canada a appliqué de sévères mesures punitives pour protester contre un événement déclencheur qui a conduit à la violation des droits de l'homme, à savoir le Myanmar, Haïti et le Zaïre ; et les pays auxquels le Canada a imposé des sanctions limitées ou sélectives pour protester contre le non-respect des droits de la personne, à savoir la Chine et l'Indonésie. Tous ces exemples illustrent bien les conflits d'intérêts inhérents à la politique étrangère du Canada et le manque de cohérence qui en découle lorsqu'il s'agit de tenir compte de «l'élément des droits de la personne».

1 – Mesures punitives sévères : cas du Myanmar, d'Haïti et du Zaïre

Myanmar

Le fait que la protection des droits de la personne au Myanmar ne soit pas du tout garantie a eu une incidence sur les relations bilatérales du Canada avec ce pays. En 1962, un coup d'État militaire a marqué le début d'une période d'isolationnisme politique et économique, qui a fait passer la Birmanie du statut de nation prospère à celui de pays pauvre. Au printemps de 1988, le peuple birman est descendu dans la rue pour protester contre l'action du gouvernement du Général Ne Win. Ces manifestations ont été violemment réprimées. En juillet 1988, après sa démission du poste de président du Parti du programme socialiste birman (PPSB), le Général Ne Win a été remplacé par Sein Lwin, l'homme à qui l'on devait l'interdiction des manifestations. Sein Lwin a démissionné après 17 jours de pouvoir, à cause des manifestations qui ont suivi son accession à la tête du pays et des victimes qu'elles ont faites. Les militaires ont rétabli leur mainmise sur le pays en septembre 1988, par l'intermédiaire d'un conseil chargé d'appliquer le droit national et de rétablir l'ordre, et grâce à un coup d'État qui a coûté la vie à près de 3 000 personnes. Le 20 juillet 1989, Aung San Suu Kyi, leader du principal parti d'opposition, la Ligue nationale pour la démocratie (LND) a été placée en détention. Environ 6 000 activistes du LND et membres d'autres partis d'opposition ont été arrêtés. On rapporte encore aujourd'hui des assassinats et des arrestations arbitraires, mais aussi des cas de détention et de torture. Aung San Suu Kyi s'est vu décerner le Prix Nobel en 1991, mais n'a toujours pas été relâchée.

L'aide au développement accordée à la Birmanie par le Canada sur une base bilatérale a été interrompue en 1989. Cependant, deux projets multilatéraux soutenus par le Canada se poursuivent : le premier est administré par l'Organisation mondiale de la santé et le second, par l'Institut international de recherche sur le riz. En 1988, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a décidé que la dette correspondant à l'APD accordée à la Birmanie ne serait pas

effacée, en raison du non-respect des droits de la personne dans ce pays. Apparemment, cette mesure constitue une exception dans la politique étrangère du Canada (lequel a pour habitude d'effacer la dette des pays en développement) et semble indiquer que dans ce cas, le gouvernement voulait protester avec fermeté. Il est important de noter que les sévères mesures punitives prises à l'encontre du Myanmar étaient peu susceptibles de nuire aux intérêts économiques et stratégiques du Canada. Les échanges bilatéraux entre le Canada et le Myanmar n'ont pas été très importants ces dernières années (seul Petro-Canada avait des intérêts économiques dans la région, et la compagnie s'est aujourd'hui retirée), et le Myanmar n'a jamais eu d'importance stratégique aux yeux du Canada.

Zaire

La guerre civile qui faisait rage au Zaire en 1991 a fait de nombreuses victimes innocentes parmi les civils et provoqué l'exode de nombreux étrangers. En conséquence, le 28 octobre 1991, l'Honorable Monique Landry, ministre des Relations extérieures et du Développement international, a annoncé la suspension du programme bilatéral de coopération géré par le Canada. Son renouvellement est non seulement conditionnel à un retour à la stabilité, mais également à l'«établissement d'un gouvernement qui respecte les droits de la personne⁴⁶». Nous pouvons essayer de comparer cette situation à celle d'un autre pays africain, en l'occurrence l'Ouganda d'Idi Amine Dada, dont le régime respecte encore bien moins les droits de la personne. Nous constatons que l'aide bilatérale à l'Ouganda a été suspendue, mais que la raison invoquée n'était pas la violation des droits de la personne, mais plutôt la situation intérieure chaotique, combinée au manque de personnel et d'autres services de soutien au niveau local, ce qui rendait l'aide canadienne inefficace et mettait la vie des Canadiens en danger⁴⁷. En ce qui concerne le Zaire, la ministre des Relations extérieures et du Développement international a clairement indiqué que le programme canadien de coopération bilatérale serait renouvelé si le traitement accordé aux droits de la personne s'améliorait. Il faut cependant noter que le Zaire ne présente pas un grand intérêt économique ou stratégique pour le Canada, et que les mesures punitives pourraient de ce fait être sévères.

Haïti

Haïti est l'un des pays les plus pauvres du monde, et les droits de la personne n'y sont pas du tout respectés. Depuis juillet 1981, plusieurs événements d'importance ont eu une incidence sur les relations bilatérales du Canada avec Haïti. En réaction au climat politique actuel, notre pays a suspendu son aide bilatérale. Après l'expulsion de Duvalier en 1986, un gouvernement intérimaire a accédé au pouvoir, dirigé par le Général Namphy,

46. Canada, Ministère des Relations extérieures et du Développement international, *Communiqué de presse n° 240*, «Suspension de l'aide bilatérale au Zaire», 28 octobre 1991.

47. T.A. KEENLEYSIDE, «Development Assistance» in *Human Rights and Canadian Foreign Policy*, Matthews & Pratt éd., Kingston et Montréal, McGill-Queens University Press, 1988, p. 199.

Chef d'état-major des forces armées. Des mesures ont été prises en vue de procéder à une réforme démocratique; l'amnistie générale des prisonniers politiques a été décrétée, et on a annoncé la préparation d'élections démocratiques destinées à former une assemblée constituante. En novembre 1986, l'Honorable Monique Landry a annoncé que 80 millions de dollars seraient alloués au cours des cinq prochaines années pour financer le développement rural et urbain, la réforme institutionnelle et pour aider Haïti à satisfaire à ses besoins énergétiques.

À la fin de 1987, les dissensions internes se sont multipliées. Les élections annoncées ont été annulées, et celles qui ont été organisées en janvier 1988 ont permis à Leslie Manigat d'accéder à la présidence. Plusieurs mois plus tard, le Colonel Prosper Avril a forcé Manigat à l'exil en organisant un coup d'État. Le programme canadien d'aide bilatérale a alors été interrompu et l'aide financière, acheminée ailleurs par les ONG. À la fin de 1989, le programme d'aide à Haïti a été complètement révisé. On a accordé la priorité à un développement économique et à une évolution des systèmes sociaux qui respectent l'esprit démocratique et les droits de la personne. En décembre 1990, M. Aristide est devenu président d'Haïti à la suite d'élections démocratiques. En mars 1991, Monique Landry annonçait la reprise de l'aide bilatérale. Le plan opérationnel respectait les lignes directrices décrites lors de l'annonce de 1986, et devait être complété par deux autres domaines d'intervention, à savoir une surveillance plus stricte des cas de violation des droits de la personne, et le soutien aux actions spécialement destinées à aider les femmes haïtiennes.

À la suite du coup d'État du 30 septembre 1991, qui a renversé le gouvernement démocratiquement élu, le Canada a suspendu son programme d'aide de gouvernement à gouvernement⁴⁸. Les pays membres de l'OEA ont réclamé des sanctions commerciales, économiques et financières. Le Canada a alors interrompu ses échanges bilatéraux avec Haïti, de même que les autres formes d'aide bilatérale, tandis que la SEE, la Corporation commerciale canadienne, la division de l'ACDI chargée de la coopération avec le monde des affaires et le Bureau de promotion du commerce Canada étaient avisés qu'ils ne devraient offrir aucun fonds, crédit ou conseil dans le cadre de projets concernant Haïti.

Le 27 août 1993, le ministre des Affaires extérieures, Perrin Beatty, a annoncé que le Canada suspendait ses sanctions économiques contre Haïti à la demande de l'ONU et de l'OEA, par suite de la ratification par le Parlement haïtien du premier ministre Malval et de l'acceptation de son Cabinet ainsi que de son programme politique et économique. En outre, le Canada a également annoncé qu'il relancerait son programme bilatéral d'aide au développement.

Depuis 1981, le gouvernement canadien a conservé la même ligne de conduite face à la violation des droits de la personne en Haïti. Pourtant, Haïti

48. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours 91/53*, 4 novembre 1991.

ne présente ni un intérêt économique ni un intérêt stratégique pour le Canada. Qui plus est, la décision du gouvernement canadien de prendre des mesures contre Haïti après le coup d'État de 1991 a été influencée par la réaction de l'opinion publique et de la communauté internationale.

2 – Mesures sélectives : le cas de la Chine et de l'Indonésie

Chine

Bien que la Chine soit signataire d'un certain nombre de conventions sur la protection des droits de la personne, elle considère comme une ingérence inacceptable l'intervention d'autres pays dans les situations touchant les droits de la personne à l'intérieur de ses frontières. Le Parti communiste chinois dirige le pays de façon très autoritaire. Dans le but de protéger son monopole du pouvoir, il restreint les droits et libertés de la personne et continuera sans doute à le faire. La situation des droits de la personne en Chine est peu glorieuse et on ne peut espérer aucune amélioration réelle à court terme si le pouvoir demeure entre les mains de la génération actuelle.

Le 30 juin 1989, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'Honorable Joe Clark, a annoncé plusieurs modifications à la politique canadienne à la suite des événements de la place Tienanmen. Ces modifications se sont concrétisées par les mesures suivantes : création d'une Table ronde nationale ; rappel de l'ambassadeur du Canada ; report des visites officielles de hauts fonctionnaires auprès du gouvernement chinois ; suspension du programme de défense et de la coopération dans le domaine du nucléaire ; et examen préalable des accords de financement.

Sur le plan de l'aide au développement, les mesures prises prévoyaient l'annulation de trois projets qui soutenaient et légitimaient le gouvernement chinois : le centre de fabrication d'huile de graissage de Lanzhou, le projet de formation à la gestion du trafic urbain, et le projet de formation des vérificateurs d'État. Quatre projets ont été reportés à une date indéterminée, et il en a été de même des activités liées au projet «Trois gorges». Si trois projets, totalisant une valeur estimée à 11 millions de dollars, ont été annulés dans le cadre des sanctions modestes imposées par le Canada, les autres projets d'aide, qui étaient évalués à près de 40 millions et avaient été reportés en juin 1991, se poursuivent aujourd'hui⁴⁹. Sur le plan économique, un projet de système de transmission télévisée a été lui aussi annulé, tandis que la représentation commerciale du Canada à Beijing a diminué en importance.

À partir des recommandations exprimées lors de la Table ronde nationale, la politique étrangère du Canada à l'égard de la Chine a été revue en fonction de quatre paramètres de base. Joe Clark les a décrits dans sa déclaration du 30 juin 1989, précisant que le Canada n'était pas devenu «anti-chinois», mais qu'il ne pouvait faire «comme si de rien n'était», ainsi que le

49. Charlotte MONTGOMERY, «Canada Rules Out Policy Change on Sanctions against China», *The Globe and Mail*, 2 juin 1991.

demandaient les autorités chinoises, et qu'il devait éviter de prendre des mesures isolationnistes à l'encontre de la Chine. Enfin, il a indiqué que le Canada essaierait de maximiser l'impact des mesures qu'il adopterait en optant pour une approche de coordination avec les pays partageant ses opinions⁵⁰. En outre, il a indiqué les nouvelles conditions au maintien de futures relations avec la Chine :

Tout d'abord, les liens existants mis en place par le gouvernement, l'industrie et les universitaires devraient être préservés dans la mesure du possible ; ensuite, les nouveaux projets bilatéraux devraient être axés sur les échanges de personnes ; enfin, il faudrait éviter les programmes qui profitent ou accordent un certain crédit aux actuelles politiques répressives du gouvernement chinois, en particulier à l'appareil de propagande de l'État militaire⁵¹.

Si certaines améliorations, si modestes soient-elles, ont été observées en ce qui concerne le respect des droits de la personne en Chine (notamment la réduction graduelle de la présence militaire dans la capitale), les mêmes chefs sont toujours en place et n'ont aucunement honte de leurs actes. Néanmoins, en octobre 1991, le gouvernement canadien a rétabli ses liens diplomatiques avec la Chine. Bill McKnight, ministre de l'Agriculture, a conduit une mission commerciale en Chine et a donc été le premier ministre du Cabinet canadien à se rendre en Chine depuis Pat Carney, en juin 1988. Au cours de cette mission, M. McKnight a dit aux dirigeants chinois que leur attitude à l'égard des droits de la personne préoccupait les Canadiens et que le Canada espérait que le gouvernement modifierait sa politique en matière de droits de l'homme, ce qui rétablirait des liens normaux d'amitié et de coopération entre les deux pays⁵². Cette visite a eu lieu après l'annonce par le Canada, le 4 octobre, qu'il augmenterait la marge de crédit de la Chine à 175 millions de dollars, «conformément aux lignes directrices du gouvernement canadien en matière de relations avec la Chine, annoncées le 30 septembre 1989⁵³». Si la visite de M. McKnight à Beijing a été interprétée comme un pas important vers la normalisation des relations entre les deux pays, les autorités canadiennes l'ont vue comme une étape pragmatique «destinée à préserver les relations commerciales existant entre les deux gouvernements⁵⁴».

En 1990, la Chine était le cinquième partenaire commercial du Canada en importance, et le Canada était le onzième partenaire de la Chine (si l'on exclut Hong Kong). Les échanges bilatéraux de ces dernières années ont représenté un total annuel moyen de plus de 3 milliards de dollars⁵⁵. Depuis

50. Canada, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, «Chine et Canada : les mois à venir». Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 30 juin 1989, p. 3.

51. *Ibid.*, p. 3.

52. Ben TIERNEY, «McKnight Roasts Chinese on Rights», *Southam News*, 25 octobre 1991.

53. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse n° 221*, «Le Canada augmente la marge de crédit de la Chine», 4 octobre 1991.

54. Ben TIERNEY, «McKnight Roasts Chinese on Rights», *Southam News*, 25 octobre 1991.

55. Jan WONG, «Canada Urged to Reconcile with China», *The Globe and Mail*, 13 juin 1991.

1960, la Chine achète de grandes quantités de blé canadien, en particulier la variété «printemps de l'Ouest canadien». À cause des sécheresses et des inondations qu'a connues la Chine récemment, les ventes canadiennes sont passées de 396 millions de dollars en 1989 à plus de 831 millions de dollars en 1990. La Chine est notre principal client pour les exportations de céréales. La potasse est un autre gros exportateur ; au cours de 1990, la Chine en a acheté pour 152,9 millions de dollars, soit environ 50 p. 100 de ses importations. En août 1989, Ottawa a consenti à la Chine un prêt de 83,4 millions de dollars à faible taux d'intérêt, pour l'achat d'équipement à Northern Telecom Ltée. Un autre prêt de 24,1 millions a été accordé par la SEE en décembre 1989 pour la construction d'une usine de produits chimiques ; en juin 1990, un prêt de 32,2 millions a financé la construction d'une usine de pâtes et papiers, et 88 millions en prêts ont financé divers projets de coopération technologique⁵⁶.

Pourquoi le Canada a-t-il décidé de renforcer ses liens avec la Chine ? Dans l'entrevue qu'elle a accordée le 4 octobre 1991 à Jeff Sallot, du *Globe and Mail*, Barbara McDougall indique que le Canada a une meilleure opinion de la Chine pour un certain nombre de raisons : Beijing a fait de nombreux efforts pour provoquer la signature d'un accord de paix au Kampuchéa ; elle a usé de son influence auprès de la Corée du Nord pour que cette dernière autorise la Corée du Sud à entrer aux Nations Unies ; et enfin, elle a soutenu le Conseil de sécurité de l'ONU lorsqu'il a demandé qu'on décrète l'embargo sur les ventes d'armes aux factions qui s'affrontaient en Yougoslavie. M^{me} McDougall dit avoir «longuement mûri la politique [étrangère] du Canada parce que d'autres ont tendu de nouveau la main à la Chine plus que nous ne l'avons fait... J'ai maintenant le sentiment que nous pouvons aller de l'avant dans certains dossiers relatifs à la Chine⁵⁷».

La Chine représente l'exemple classique de l'incohérence de la politique étrangère du Canada à l'égard des pays qui bénéficient de son aide. Les mesures prises par le Canada ont été analysées par de nombreux critiques comme trop modérées, trop limitées et d'une durée trop courte. Il y a un certain nombre de raisons à cela. Premièrement, les intérêts commerciaux du Canada en Chine sont importants, comme l'illustrent les chiffres donnés plus haut. Il est difficile pour le Canada de concilier l'attention accordée aux droits de la personne avec ses activités commerciales. Deuxièmement, la Chine a atteint un nouveau stade en matière de respect des droits de la personne, et les attentes du Canada à cet égard ne semblent pas être aussi élevées que pour les pays des Antilles, où la violation des droits est surveillée de beaucoup plus près. Peut-être, dans le cas présent, la réponse du gouvernement canadien reflète-t-elle la reconnaissance du passé de la Chine ainsi que de l'évolution politique et sociale actuelle. Troisièmement, la possibilité qu'a le Canada

56. *Ibid.*

57. L'Honorable Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, entrevue accordée à Jeff SALLOT, «Canada, China May Be Ready to Improve Ties», *The Globe and Mail*, 4 octobre 1991.

d'influencer le comportement de la Chine à l'égard des droits de la personne par le biais de son programme d'aide est limitée. En effet, l'aide canadienne n'est pas indispensable à la survie de la Chine, qui pourrait aisément trouver d'autres partenaires aptes à combler le manque provoqué par une éventuelle interruption de l'aide canadienne.

Indonésie

Le premier exemple des liens entre l'APD canadienne et les droits de la personne a été celui de l'Indonésie, au cours de la période 1964-1966. Le Canada a suspendu son aide alimentaire à l'Indonésie pour une période de 2 ans tout de suite après le conflit qui a opposé cette dernière à la Malaysia. Le 9 décembre 1991, le Canada a annoncé la suspension des nouveaux projets d'aide à l'Indonésie en signe de protestation contre les assassinats commis au Timor oriental. En premier lieu, le Canada n'a aucunement justifié ce retrait⁵⁸, mais plus récemment, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a clairement indiqué que cette décision reflétait les préoccupations du Canada à propos du statut des droits de la personne en Indonésie⁵⁹.

Le cas de l'Indonésie illustre parfaitement à quel point les intérêts canadiens peuvent être sacrifiés aux préoccupations stratégiques et économiques. Au cours des années 60, l'aide canadienne à l'Indonésie était principalement une aide alimentaire. À cette époque, l'Indonésie n'intéressait le Canada ni sur le plan politique ni sur le plan commercial, à cause de l'orientation résolument anti-occidentale adoptée alors par le gouvernement Sukarno. En 1965, le président Suharto a pris le pouvoir après la chute de Sukarno, et s'est progressivement tourné de nouveau vers l'Occident. En conséquence, en 1970, le Canada a annoncé qu'il consacrerait plus de fonds aux programmes de développement en Indonésie⁶⁰. Depuis cette époque, l'Indonésie est devenue l'un des principaux bénéficiaires du programme canadien d'aide au développement, et c'est le pays de l'ANASE dont les échanges commerciaux avec le Canada sont les plus nombreux.

Le traitement réservé aux droits de la personne en Indonésie n'a pas suffisamment progressé au fil des ans pour justifier une augmentation de l'aide canadienne. Les arrestations et les détentions ont continué de faire partie intégrante de la vie des Indonésiens. Plus effrayante encore a été l'invasion du Timor oriental par l'Indonésie en 1975, ainsi que les massacres et la famine dont a été victime la population locale. Entre 1976 et 1980, et depuis 1980, le Canada s'est abstenu de voter les résolutions des Nations Unies qui condamnaient l'invasion du Timor oriental. Qui plus est, au cours de cette période, le Canada a maintenu ses programmes d'aide, et n'a donc pas respecté les

58. T. A. KEENLEYSIDE, 1988, *op. cit.*, p. 196.

59. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse n° 280*. «Le Canada suspend l'approbation des nouveaux projets d'aide en Indonésie», 9 décembre 1991.

60. Canada, Ministère des Relations extérieures, *Une politique étrangère pour les Canadiens*, publié sous l'autorité de l'Honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 1970.

engagements qu'il avait pris en 1981, et qui prévoyaient l'abandon «des programmes d'aide aux pays qui consacrent leurs maigres ressources à la guerre et aux conquêtes⁶¹».

Comment peut-on mieux illustrer l'incohérence entre la rhétorique d'un gouvernement et ses actes avant la suspension des nouveaux projets d'aide, en 1991? La montée du communisme à travers l'Indochine au cours de cette période permet de comprendre les positions canadiennes. De la même façon, l'abondance des ressources naturelles constitue une raison importante d'établir des relations bilatérales. Selon Keenleyside, le gouvernement justifie le niveau élevé de l'aide canadienne par le fait que «le régime s'est véritablement engagé dans la voie du développement⁶²».

En 1990, le total des échanges entre le Canada et l'Indonésie a atteint 510 millions de dollars, dont 308 millions représentaient les exportations canadiennes. Le Canada a toujours enregistré une balance commerciale excédentaire vis-à-vis de l'Indonésie, même si cette marge de profit a diminué ces dernières années. De plus, le Canada fait partie des dix plus importants investisseurs étrangers en Indonésie; les investissements du secteur privé canadien y représentent environ 1,5 à 2 millions de dollars. Aucun produit militaire n'a été exporté vers l'Indonésie en 1990, selon le «Premier rapport annuel sur les exportations canadiennes de produits militaires». Le programme canadien d'aide à l'Indonésie est entièrement subventionné et porte sur cinq secteurs principaux: environnement, réserves en eau, développement des ressources humaines, développement régional et participation des femmes au développement. Les dépenses de l'exercice 1990-1991 ont légèrement dépassé les 46 millions de dollars.

À la mi-novembre 1991, l'armée indonésienne a attaqué un groupe d'habitants du Timor oriental qui assistaient, sans armes, à des funérailles à Dili. Cette attaque a fait de nombreux morts et blessés. Le Canada a alors annoncé qu'il remettait à plus tard l'approbation des projets de développement fournissant une aide directe au gouvernement indonésien. Les projets concernés portent sur une valeur évaluée à 30 millions de dollars. Monique Landry, ministre des Relations extérieures et du Développement international, a déclaré que les projets déjà en cours seraient poursuivis⁶³. La secrétaire d'État aux Affaires extérieures a rencontré son homologue indonésien pour lui faire part des préoccupations du Canada (dans le cadre de la réunion sur la coopération économique dans la région de l'Asie et du Pacifique, qui s'est tenue à Séoul).

Les récentes mesures prises par le gouvernement du Canada à l'encontre de l'Indonésie portent à croire que l'attitude du Canada est aujourd'hui davantage en harmonie avec le discours tenu récemment par ses dirigeants.

61. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours 81/16*, 16 juin 1981, p. 2.

62. KEENLEYSIDE, 1988, *op. cit.*, p. 198.

63. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué de presse n° 280*, «Le Canada suspend l'approbation des nouveaux projets d'aide à l'Indonésie», 9 décembre 1991.

Cependant, ces mesures pourraient être qualifiées de «peu sévères», étant donné qu'elles ne touchent nullement les projets en cours. Même si la suspension des nouveaux programmes d'aide satisfait le public, elle demeure bien loin de la position adoptée par le Premier ministre lors des sommets du Commonwealth et de la Francophonie. Une fois encore, les intérêts commerciaux et stratégiques ont pris le dessus sur les préoccupations du gouvernement en matière de protection des droits de la personne.

Conclusion

À la lumière des études de cas examinées ici, nous pouvons avancer quelques vérités. Premièrement, il est difficile de savoir comment ont réagi, ou de prédire comment vont réagir les autorités d'un pays face à «l'élément des droits de la personne». Par contre, ce qui paraît clair dès le départ, c'est que ce «problème» fait maintenant partie intégrante de la politique étrangère du Canada. Si, par le passé, le gouvernement s'est montré ambigu relativement à l'influence des droits de la personne sur les mesures punitives qu'il prenait, il indique clairement aujourd'hui que la suspension de l'aide accordée ou de certains projets, ou la mise en œuvre de sanctions contre certains pays, sont la conséquence directe du non-respect des droits de la personne par ces pays. Néanmoins, si l'on compare la gravité des violations commises par les pays qu'aide le Canada avec les mesures prises par ce dernier, on constate que ce sont les violations des droits de la personne qui l'emportent encore haut la main. Bien que «l'élément des droits de la personne» soit clairement défini, on ne lui accorde pas toujours la même importance et il constitue souvent une source de conflits avec les autres intérêts gouvernementaux.

Deuxièmement, le Canada a toujours axé ses préoccupations en matière de protection des droits de la personne sur les cas considérés comme «les pires» par les médias. L'attention accordée par les médias au Myanmar, au Zaïre, à Haïti, à la Chine et à l'Indonésie a sans aucun doute poussé le gouvernement à prendre position. Sans l'intervention des médias et la pression des groupes d'intérêts, on peut affirmer sans se tromper que le gouvernement aurait eu une réaction plus modérée, voire même très différente. Par contre, il n'a pris aucune mesure contre un grand nombre de pays coupables de graves violations des droits de leurs citoyens. Cela prouve l'incohérence de la politique étrangère du gouvernement canadien et son manque d'engagement face au problème des droits de la personne, ainsi que sa réticence à s'ingérer dans les affaires de pays qui violent ouvertement les droits de la personne.

Troisièmement, les pays dont nous avons étudié la situation dans la partie C ont chacun bénéficié d'un traitement différent de la part du gouvernement, qui prenait des mesures tantôt sélectives, tantôt limitées, ou au contraire extrêmement punitives. Il est de plus en plus clair aujourd'hui que «l'élément des droits de la personne» est relégué au deuxième rang par les intérêts économiques ou stratégiques, comme l'ont illustré les exemples de la

Chine et de l'Indonésie, ainsi que les trois autres études de cas, pour lesquelles ces intérêts étaient peu ou pas importants. En temps de récession, il peut être difficile pour un gouvernement de justifier l'interruption d'un important projet commercial, créateur d'emplois au sein du pays, par le fait que le pays partenaire ne respecte pas les droits de la personne. En outre, à cause de son statut de «puissance intermédiaire», le Canada ne peut pas aussi facilement prendre des mesures unilatérales à l'encontre d'un pays qui viole les droits de la personne, en particulier si ses partenaires ne partagent pas son point de vue. On peut également affirmer que les actions unilatérales sont rarement un élément suffisamment incitatif ou punitif pour pousser un État à modifier sa politique à l'égard des droits de la personne.

Souhaitons qu'un jour, le Canada soit capable de concilier ses intérêts personnels avec la nécessité de conseiller aux pays alliés auxquels il accorde son aide le respect des normes internationales en matière de droits de la personne.