

LE CANADA ET L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Par William A. Schabas*

La *Déclaration universelle des droits de l'Homme*¹ fut adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. Selon son préambule, l'objectif était d'établir «l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations». Considérée comme le joyau du droit international des droits de la personne, la portée universelle de cet instrument a été rappelée à plus d'une occasion, plus particulièrement dans l'*Acte final* de la Conférence pour la Sécurité et la coopération en Europe de 1975² et dans la Déclaration de la Conférence mondiale concernant les droits de l'homme de 1993³. Notons également que la *Déclaration* fut à l'origine de l'élaboration des deux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*⁴ et elle figure maintenant dans les préambules des trois instruments régionaux majeurs relatifs aux droits de la personne⁵. Le Canada a affirmé son engagement envers la *Déclaration* lors de sa ratification du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* ainsi que lors de nombreuses interventions devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et devant d'autres forums internationaux. De même, rappelons que le rôle du Canadien John P. Humphrey, qui dirigeait le Secrétariat des droits de l'homme des Nations Unies au moment de l'élaboration de la *Déclaration* et dont le

* William A. Schabas, M.A. (Toronto), LL.D. (Montréal), Professeur titulaire en droits de la personne, Université nationale irlandaise, Galway, Directeur, Centre irlandais des droits de la personne et ancien professeur au département des sciences juridiques de l'UQAM. Geneviève Dufour est responsable pour l'adaptation française du texte «Canada and the Adoption of the Universal Declaration of Human Rights», publié en version originale dans (1998) 43 R.D. McGill 403.

¹ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948) 71. Reproduite dans W.A. Schabas et D. Turp, *Droit international canadien et québécois des droits et libertés : notes et documents*, 2^e éd., Cowansville (Qc.), Yvon Blais, 1998 à la p. 7 [ci-après *Déclaration*].

² *Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe: acte final*, Montréal, Éditions Québec/URSS, 1977, art. 1(a)(vii). Reproduite dans 14 I.L.M. 1992 [ci-après *Acte final d'Helsinki*].

³ Doc. NU A/Conf.157/24 (1993).

⁴ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976). Reproduits dans W.A. Schabas et D. Turp, *supra* note 1 aux pp. 13 et 37.

⁵ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. 5 [ci-après *Convention européenne des droits de l'homme*]; *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, 1144 R.T.N.U. 123, S.T.O.É.A. n° 36 (entrée en vigueur : 18 juillet 1978); *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 26 juin 1981, O.A.U. Doc. CAB/LEG/6713 Rev. 5 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986), 21 I.L.M. 58. Reproduites dans W.A. Schabas et D. Turp, *supra* note 1 aux pp. 195, 167 et 277.

travail de rédaction du premier jet de la *Déclaration* est connu de tous, a été et continue d'être rappelé avec grande fierté par les diplomates, les politiciens et les activistes canadiens.

Au Canada, la *Déclaration* a joué un rôle important dans le développement des droits de la personne. Son élaboration et, ensuite, son adoption furent de nature à contraindre le Parlement canadien à examiner la question de sa mise en oeuvre au niveau national. Par conséquent, la *Déclaration canadienne des droits*⁶ fut adoptée en 1960. Cependant, la protection insuffisante que présentait cet instrument poussa le constituant à préparer la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷, proclamée en 1982. Les travaux préparatoires de la *Charte canadienne* démontrent que ses rédacteurs s'inspirèrent abondamment du contenu de la *Déclaration* afin d'assurer une compatibilité et une complémentarité entre les deux instruments⁸. Sur le plan provincial, il est intéressant de noter que la *Déclaration* fut un modèle pour de nombreux instruments. En effet, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁹ est calquée, en grande partie, sur la *Déclaration* et une référence directe est faite à la *Déclaration* dans les instruments de protection des droits de la personne de l'Ontario¹⁰ et du Yukon¹¹. De même, les tribunaux canadiens ont fréquemment cité la *Déclaration* puisqu'elle les aidait à interpréter la *Charte canadienne* et les lois concernant les droits de la personne en général¹². Quant à elle, la Cour suprême du Canada se référa pour la première fois à la *Déclaration* en 1976¹³ lors d'une affaire concernant la peine capitale, maintenant abolie¹⁴. Depuis, la Cour suprême du Canada a cité la *Déclaration* dans non moins de seize jugements¹⁵.

⁶ L.C. 1960, c. 44, reproduite dans L.R.C. 1985, app. III. Voir aussi M. Cohen, « Bill C-60 and International Law – The United Nations Charter – Declaration of Human Rights » (1959) 37 R. du B. can. à la p. 228.

⁷ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.), 1982, c. 11.

⁸ W.A. Schabas, *International human rights law and the Canadian charter*, 2^e éd., Scarborough, Carswell, 1996; M. Cohen et A.F. Bayefsky, « The Canadian Charter of Rights and Freedoms and Public International Law » (1983) 61 R. du B. can. 265; J. Claydon, « International Human Rights Law and the Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedom » (1982) 4 Supreme Court L.R. 287.

⁹ L.R.Q. c. C-12; A. Morel, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne » (1989) 21 R.J.T. 1 à la p. 17. Voir aussi les commentaires du juge Marcel Nichols de la Cour d'appel du Québec dans *Ville de Québec c. Commission des droits de la personne*, [1989] R.J.Q. 831, 11 C.H.R.R. D/500 (C.A.) aux pp. D/507-508.

¹⁰ *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, c. H-19. L'importance qu'a eu la *Déclaration* lors de l'élaboration du Code ontarien a été rappelée par P.A. Cumming dans *Cameron c. Nel-Gor Castle Nursing Home*, (1984) 15 C.L.L.C. au par. 17 008, 5 C.H.R.R. D/2170.

¹¹ S.Y. 1987, c. 3, s.1.

¹² W.A. Schabas, *supra* note 8 à la p. 228. La première fois que cela arriva fut en 1970 dans l'affaire *Regina c. Buckler*, (1970) 2 O.R. 614, 2 C.C.C. 4. Un an plus tard, l'article 11 de la *Déclaration* fut invoqué, sans succès, pour essayer de déjouer les mesures adoptées durant la crise d'octobre : *Gagnon c. La Reine*, [1971] C.A. 454, 14 C.R.N.S. 321.

¹³ *Miller c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 680, 70 D.L.R. (3^e) 324.

¹⁴ S.R.C. 1970, c. C-34.

¹⁵ W.A. Schabas, *supra* note 8 à la p. 228.

Néanmoins, l'élaboration de la *Déclaration* eut un prologue bien étrange pour le Canada. En effet, en dépit de l'enthousiaste implication de Humphrey, l'attitude du gouvernement canadien à l'égard de la *Déclaration* s'avéra sceptique et même hostile. Rappelons que lors du vote de la Troisième commission de l'Assemblée générale, la délégation canadienne, selon les instructions personnelles du ministre des affaires extérieures, rompit les rangs par rapport à la majorité des États membres des Nations Unies et s'abstint de soutenir la *Déclaration*. Cela étonna tout le monde d'autant plus que les seuls autres États qui firent de même furent ceux formant le bloc soviétique. La Société internationale fut aussitôt estomaquée par la position isolée et incompréhensible du Canada qui, chose surprenante, différait de celle de ses alliés traditionnels, le Royaume-Uni et les États-Unis. Cependant, le ministre des affaires extérieures, Lester B. Pearson, réajusta rapidement la position canadienne puisque, trois jours plus tard, lorsque les États passèrent au vote de la *Déclaration* devant l'Assemblée plénière, le Canada se rallia au consensus et vota enfin en sa faveur.

I. Le droit international des droits de la personne, la politique étrangère du Canada et les origines de la *Déclaration*

La *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁶ est silencieuse quant aux relations étrangères ou extérieures et c'est seulement en 1909 que le Ministère des Affaires extérieures fut créé. Le Canada, présent à la Conférence de paix de Paris, signa le *Traité de Versailles*¹⁷ et devint conséquemment membre de la Société des Nations. En 1935, le Canada ratifia trois conventions de l'Organisation internationale du travail¹⁸. Peu après, c'est en raison des nouvelles obligations internationales découlant de ces ratifications que le Canada justifia l'adoption de législation en matière sociale et dans le domaine du travail et conséquemment son intrusion dans des domaines de compétence provinciale¹⁹. Cependant, le Comité judiciaire du Conseil privé rappela au gouvernement fédéral qu'il ne pouvait pas se servir de ses obligations internationales afin de modifier le partage des compétences²⁰.

Tôt lors de la seconde guerre mondiale, il devint clair que les grands principes concernant les droits de la personne feraient désormais partie du nouvel

¹⁶ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3 reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5 [ci-après l'AANB].

¹⁷ *Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne*, 28 juin 1919, 2 Bevans 42, 225 Cons. T.S. 188 (entrée en vigueur le 28 juin 1919). [ci-après *Traité de Versailles*]. Le Canada adopta subséquemment la loi suivante : *Treaties of Peace Act, 1919*, S.C. 1919 (2nd sess.), c. 30.

¹⁸ *Convention tendant à limiter à huit heures par jour et à quarante-huit heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels* (1949) 38 R.T.N.U. 18; *Convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels* (1949) 38 R.T.N.U. 188; *Convention concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima* (1949) 39 R.T.N.U. 3.

¹⁹ *Loi sur la limitation des heures de travail*, S.C. 1935, c. 63; *Loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels*, S.C. 1935, c. 14; *Loi sur les salaires minima*, S.C. 1935, c. 44.

²⁰ *P.G. Canada c. P.G. Ontario (Affaire des Conventions de travail)*, [1937] A.C. 326, 1 W.W.R. 299 (C.J.C.P.).

ordre mondial émergeant à la suite de la défaite des Puissances de l'Axe. En effet, même avant que n'entrent en jeu les forces américaines, le Président Franklin D. Roosevelt, dans un célèbre discours adressé au Congrès, avait proclamé les « quatre grandes libertés »²¹. Notons qu'on retrouve ces « quatre libertés » – liberté de parole, liberté de croyance, liberté à l'encontre de la terreur et liberté à l'encontre de la misère – au sein du préambule de la *Déclaration*. D'ailleurs, la Charte de l'Atlantique²² qui fut le résultat d'une rencontre entre le Président Roosevelt et le Premier Ministre Winston Churchill sur un bateau non loin des côtes de Terre-Neuve, clarifia le rôle des droits de la personne comme objectif de guerre des Alliés²³. De même, bien avant que la guerre ne se termine, des ministres des affaires étrangères, des universitaires et des gens provenant d'organisations non-gouvernementales s'affairaient déjà à préparer des projets de *Déclaration* concernant les droits de la personne destinés à faire partie du régime juridique de l'après-guerre²⁴.

La *Charte des Nations Unies*²⁵ fut, quant à elle, adoptée à la Conférence de San Francisco en juin 1945 et fut ratifiée par le Canada le 9 novembre 1945. Comme le mentionne clairement l'article premier, un des quatre buts de l'Organisation est le développement et l'encouragement du respect des droits de la personne et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. De même, un nombre considérable de références aux droits de la personne se trouve au sein de la *Charte* et un rôle de protection des droits de la personne est spécifiquement attribué à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, à la Commission des droits de l'homme et au Conseil de tutelle²⁶. Il importe cependant de noter qu'une tension incontournable existe au sein de la *Charte* entre l'enchâssement des droits de la personne, qui implique nécessairement une ingérence dans un domaine purement interne, et l'interdiction, prévue à l'article 2(7) de la *Charte*, selon laquelle les Nations Unies ne peuvent « intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ».

Réflétant cette grande gêne que certains États éprouvaient à l'égard de ce nouvel engouement pour les droits de la personne, la proposition selon laquelle la *Charte* inclut une déclaration des droits de la personne fut clairement rejetée par la conférence de San Francisco²⁷. Une telle initiative avait été préparée par le diplomate

²¹ Voir Annual Message to Congress, State of the Union Address (6 janvier 1941).

²² 14 août 1941, États-Unis et Royaume-Uni, 55 Stat. 1603, 204 R.T.S.N. 381.

²³ Si, en effet, la Charte de l'Atlantique permet aux droits de la personne d'avancer suite à la guerre, ceci ne peut être mieux illustré que par le cas canadien dans lequel la Haute Cour de l'Ontario s'inspira des normes du droit international des droits de la personne pour invalider un contrat de vente contenant des clauses racistes : *Re Drummond Wren*, [1945] 4 D.L.R. 674 (H.C.).

²⁴ L.B. Sohn, « How American International Lawyers Prepared for the San Francisco Bill of Rights » (1995) 89 A.J.I.L. 540; J. Morsink, « World War Two and the Universal Declaration » (1993) 15 Hum. Rts Q. 357; H. Lauterpacht, *An International Bill of Rights of Man*, New York, Columbia University Press, 1945.

²⁵ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 [ci-après *Charte*].

²⁶ *Ibid.*, Préambule, art. 1(3), 13(1)(b), 55(c), 56, 68, 76(c); A. Petrenko, « Human rights provisions of the United Nations Charter » (1978) 9 Man. L.J. 53; E. Schwelb, « The International Court of Justice and the human rights clauses of the Charter » (1972) 66 A.J.I.L. 337.

²⁷ Le Panama (C.N.U.O.I. Doc. 2G/71(2) (1945) à la p. 265) et Cuba (C.N.U.O.I. Doc. 2G/14(g) (1945) à

canadien Escott Reid qui faisait partie de la délégation canadienne à San Francisco. Le premier chapitre de son projet de *Déclaration* s'intitulait «The rights of every man». Reid avait, en fait, commencé à préparer son projet de *Déclaration* en 1944, suite à la Conférence de Dumbarton Oaks, avec l'espoir que le Ministère des Affaires étrangères fasse circuler son texte lors de la Conférence de San Francisco. Finalement, la proposition de Reid ne fut pas retenue. Un fonctionnaire supérieur du Ministère, Hume Wrong, considéra que le travail de Reid n'était pas valable. Toutefois, Reid a été autorisé de publier sa proposition anonymement²⁸, et elle avait circulé à San Francisco dans une brochure préparée par le Free World Research Bureau intitulé «The Constitution of the United Nations»²⁹. En février 1947, Reid réussit à glisser une référence à son projet de *Déclaration* à l'intérieur d'un discours qu'il avait composé pour Louis St-Laurent, alors Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Ce discours fut prononcé devant l'Association montréalaise des Nations Unies lors d'une rencontre à laquelle assistait Eleanor Roosevelt, qui venait d'être nommée présidente de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies³⁰.

C'est à Eleanor Roosevelt et à la Commission qu'elle présidait que revint la principale responsabilité de préparer deux documents relatifs aux droits de la personne: une déclaration et un pacte ou un traité³¹. Dès 1947, John Humphrey soumit un projet de *Déclaration* contenant quarante-huit articles à la Commission³². La préparation du projet de *Déclaration* fut subséquemment confiée à un comité de rédaction au sein duquel le juriste français René Cassin joua un rôle de première importance³³. En juin 1948, après trois sessions intenses, la Commission adopta le texte final qui fut ensuite, selon la forme exigée, envoyé au Conseil économique et social (ÉCOSOC). L'ÉCOSOC envoya ensuite le projet à l'Assemblée générale où il subit alors un examen minutieux. En effet, durant les débats qui se tinrent en octobre et en novembre 1948, la Troisième commission passa au vote pas moins de 1 400 fois suite à différentes propositions. Le texte fut finalisé le 7 décembre 1948 et trois jours plus tard, soit le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale adopta la *Déclaration* avec

la p. 493) avaient proposé qu'une déclaration relative aux droits de l'homme soit incorporée au sein de la *Charte*. À la Conférence de San Francisco, la Première Commission adopta une résolution demandant à l'Assemblée générale d'examiner la proposition du Panama (U.N.C.I.O. Doc. 944, I/1/34(1) (1945) à la p. 446.

²⁸ E. Reid, *Radical mandarin : the memoirs of Escott Reid*, Toronto, University of Toronto Press, 1989 à la p. 192. Reid est mort en 1999.

²⁹ Archives nationales du Canada, MG 31, E 46, Vol. 3 [ci-après ANC].

³⁰ E. Reid, *On duty : a Canadian at the making of the United Nations : 1945-1946*, Toronto, McClelland and Stewart, 1983 aux pp. 18-23.

³¹ Summary Records of the First Meeting, U.N. Doc. E/CN.4/SR.1. Pour un historique des travaux de la Commission des droits de l'homme dans l'élaboration de la *Déclaration*, voir J.B. Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U.*, Paris, Pedone, 1975; A. Verdoodt, *Naissance et signification de la déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain, Paris/Nauwelaerts, 1963; G. Johnson, «La rédaction de la Déclaration universelle (1946-1948)», dans *La Déclaration universelle des droits de l'homme*, Paris, UNESCO/L'Harmattan, 1991, aux pp. 21-78; R. Cassin, «La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme» (1951), 79 R.C.A.D.I. 237.

³² J.B. Marie, *supra* note 31. Le Canada ne figura pas parmi les membres initiaux de la Commission des droits de l'homme et ce n'est qu'en 1963 qu'il fut élu à la Commission.

³³ R. Cassin, *supra* note 31.

l'assentiment de quarante-huit États membres, incluant le Canada. Aucun membre ne vota contre la *Déclaration* mais certains d'entre eux s'abstinrent de voter. Ce fut le cas de l'Union Soviétique, de la Biélorussie, de l'Ukraine, de la Bulgarie, de la Roumanie, de l'Albanie, de l'Afrique du sud et de l'Arabie Saoudite³⁴.

C'est à partir de la période de l'après-guerre que des signes contradictoires appaurent concernant la situation des droits de la personne au Canada. En premier lieu et d'un point de vue légal, on assista à des développements significatifs dans le domaine de la protection des droits de la personne en droit canadien. En 1938, la Cour suprême du Canada reconnut qu'il existait une protection implicite du droit à la libre expression au sein du préambule de l'AANB³⁵. De même, quelques gestes timides furent posés en faveur d'une législation non-discriminatoire en Ontario au début des années '40³⁶. La Saskatchewan demeure cependant la pionnière puisqu'elle promulgua le premier Code relatif au droits de la personne en 1947³⁷.

Jusqu'alors le Canada avait été, dans plusieurs domaines, une société répressive comparativement à d'autres comme celle des États-Unis et du Royaume-Uni. Par exemple, la *Loi sur les mesures de guerre*³⁸ du Canada allait bien plus loin que celle de ses alliés³⁹. Le Québec n'y faisait pas exception puisque la «Loi du cadenas»⁴⁰ était destinée à prohiber les activités des communistes et des témoins de Jéhovah⁴¹. De même, en février 1942, le Cabinet ordonna le déménagement de tous les canadiens d'origine japonaise qui se situaient à l'intérieure de la zone couvrant 100 milles à partir de la côte du Pacifique, et ce, en dépit du fait que les autorités militaires ainsi que la gendarmerie royale s'opposaient à une telle mesure en assurant que la minorité japonaise ne représentait aucune menace pour la sécurité nationale. En fait, plus de 20 000 personnes, la plupart née au Canada, furent persécutées durant la deuxième guerre sur cette base et furent forcées de quitter leur domicile pour des camps⁴². En 1945, suite aux révélations de l'employé de l'ambassade soviétique, Igor Gouzenko, plusieurs individus furent arrêtés clandestinement et tenus au secret sans qu'on ne leur offre la possibilité de discuter avec leur ambassade, leur famille ou

³⁴ Notons, par ailleurs, que le Honduras et le Yémen n'étaient pas présents lors du vote.

³⁵ *Re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100, 2 D.L.R. 81.

³⁶ *Racial Discrimination Act, 1944*, S.O. 1944, c. 51.

³⁷ *The Saskatchewan Bill of Rights Act, 1947*, S.S. 1947, c. 35.

³⁸ *Loi des mesures de guerre*, L.R. 1927, c. 206.

³⁹ H. Laski, «Civil Liberties in Great Britain and Canada during War» (1942) 55 *Harv. L.Rev.* 1006.

⁴⁰ *Loi concernant la propagande communiste*, L.Q. 1937, c. 11. Voir aussi *Switzman c. Elbing*, [1957] R.C.S. 285, 7 D.L.R. (2^e) 337.

⁴¹ W. Kaplan, *State and Salvation, The Jehovah's Witnesses and Their Fight for Civil Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; M.J. Penton, *Jehovah's Witnesses in Canada: champions of freedom of speech and worship*, Toronto, Macmillan, 1976. Voir aussi: *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, 4 D.L.R. 641; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, 16 D.L.R. (2^e) 689.

⁴² K. Adachi, *The enemy that never was: a history of Japanese Canadians*, Toronto, McClelland & Stewart, 1991; B. Broadfoot, *Years of sorrow, years of shame: The story of Japanese Canadians in World War II*, Toronto, Doubleday, 1977; A.G. Sunahara, *The politics of racism: the uprooting of Japanese Canadians during the Second World War*, Toronto, Lorimer, 1981. Voir aussi *Co-operative Committee on Japanese Canadians c. Attorney General for Canada*, [1947] A.C. 87.

leurs amis. Sous le *Continuation of Transitional Powers Act 1945*⁴³, remplaçant la *Loi sur les mesures de guerre* à la fin de la guerre, le recours en *habeas corpus* fut suspendu. Les détenus furent conséquemment questionnés devant une commission royale secrète composée de deux juges siégeant alors à la Cour suprême sans que ne leur soit offert l'assistance d'un avocat⁴⁴. Le traitement raciste infligé aux Canadiens d'origine japonaise ne se termina pas à la fin des hostilités en 1945. Ce n'est qu'en 1949 qu'on assista à la fin des mesures discriminatoires : ceux ayant été internés eurent le droit de retourner, sans restriction, en Colombie-Britannique et il y eut restauration de leur droit de vote⁴⁵.

II. Le Comité conjoint spécial du Sénat et de la Chambre des Communes, 1947-1948

Le 26 mai 1947, une résolution de la Chambre des Communes proposait la création du Comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des Communes sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. On lui confia le mandat de considérer d'abord la question des droits de la personne et des libertés fondamentales et ensuite, d'examiner une façon pour que les obligations du Canada découlant de la *Charte* puissent être mises en vigueur de façon plus appropriées au Canada⁴⁶. La résolution ajoutait :

And, in particular, in the light of the provisions contained in the Charter of the United Nations, and the establishment by the Economic and Social Council thereof of a Commission on Human Rights, what is the legal and constitutional situation in Canada with respect to such rights, and what steps, if any, it would be advisable to take or to recommend for the purpose of preserving in Canada respect for and observance of human rights and fundamental freedoms⁴⁷.

Le Comité tint sept sessions au cours des mois de juin et juillet 1947, sous la présidence de J.L. Ilsley, au cours desquelles furent entendus plusieurs témoins comme par exemple R.G. Riddell et E.R. Hopkins du Ministère des Affaires extérieures, F.P. Varcoe et D.H.W. Henry du Ministère de la Justice ainsi que John P. Humphrey du Secrétariat des Nations Unies. Riddell, qui fut le responsable de la première division politique du Ministère des Affaires extérieures, fut en charge de différents projets préparatoires concernant la *Déclaration*, incluant le projet initial de

⁴³ L.C. 1945 (2nd sess.), c. 25. Voir aussi : *Continuation of Transitional Measures Act, 1947*, L.C. 1947, c. 16.

⁴⁴ M.H. Fyfe, « Some legal aspects of the report of the Royal Commission on espionage » (1946) 24 R. du B. can. 777. Quant au climat anti-communisme qui régnait en général, voir : R. Whitaker et G. Marcuse, *Cold War Canada : the making of a national insecurity state, 1945-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

⁴⁵ *Continuation of Transitional Measures Act – Revoking Certain Portions of Orders in Council with Respect to the Japanese*, D.O.R.S./48-92, art. 3.

⁴⁶ Débats de la Chambre des Communes (26 mai 1947) à la p. 3422.

⁴⁷ *Ibid.*

quarante-huit articles dont le mérite de la rédaction revient à Humphrey⁴⁸. D'ailleurs, lorsque Humphrey témoigna devant le Comité, il décrivit, avec modestie, le document comme étant le fruit du travail du Secrétariat⁴⁹.

Le conseiller juridique du Ministère des Affaires extérieures, monsieur Hopkins, expliqua que la *Déclaration* :

would eventually be submitted to the General Assembly of the United Nations and approved by a Resolution of that body; in which case it would have only a quasi-judicial force, a moral force having the character of a strong recommendation. It would however be of a highly persuasive nature⁵⁰.

Il distingua clairement la *Déclaration* d'un traité relatif aux droits de l'homme insistant sur le fait qu'un traité, contrairement à la *Déclaration*, lierait les États qui le ratifieraient et qui y adhèreraient. Humphrey chercha aussi à apaiser les parlementaires en insistant sur le caractère non-contraignant de la *Déclaration*. Il déclara d'ailleurs qu'une résolution de l'Assemblée générale ne produisait pas, en droit international, d'obligation juridique pour les États. Soulignons, toutefois, qu'il demeura prudent car il déclara peu après que, selon lui, un tel instrument pouvait participer à l'avancement de la jurisprudence internationale en matière de droits de la personne et qu'il ne fallait pas considérer pareil instrument comme n'ayant aucune signification⁵¹. Le Comité demanda alors que le procureur général de chaque province ainsi que le doyen de chaque faculté de droit soient sollicités afin qu'ils émettent leur avis quant au pouvoir du Parlement fédéral d'adopter un texte relatif aux droits de la personne applicable à l'ensemble du Canada. De même, la Commission recommanda qu'une commission mixte soit convoquée en vue de résumer ses travaux lors de la prochaine session⁵².

⁴⁸ «Draft Outline of the International Bill of Rights (Prepared by the Division on Human Rights)», Appendix D, pp. 57-62, U.N. Doc. E/CN.4/AC.1/3. Voir aussi: «Memorandum from Lester B. Pearson to Louis St. Laurent», 18 juin 1947, ANC RG 25, Vol. 3700, Dossier 5475-W-40.

⁴⁹ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes enquêtant sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, *Procès-verbaux et témoignages* Ottawa, King's Printer, 1947 à la p. 90 [ci-après *Comité mixte sur les droits de l'homme 1947*]. De plus, il rappela que : «the final project [was] elaborated by Professor Cassin for the drafting committee» (p. 96), ajoutant à cela que le Professeur Cassin s'était inspiré des documents du Secrétariat et que certaines sections avaient été prises textuellement (p. 97). Notons qu'Humphrey dit aussi à la Commission ce qui suit: «Professor Cassin, who is president of the Commission, and who was familiar with the French position and the French member of the Commission on Human Rights was asked to take the secretariat draft and rewrite it with the idea of presenting something that could be put forward in the form of a declaration» (p. 105).

⁵⁰ *Ibid.* à la p. 13.

⁵¹ *Ibid.* à la p. 93. Plusieurs années après, Humphrey allait devenir un des partisans le plus radical quant à la nature codificatrice de la *Déclaration* et par conséquent quant à son caractère contraignant pour tous les États : J.P. Humphrey, «La nature juridique de la Déclaration universelle des droits de l'Homme» (1981) 12 R.G.D. 397; J.P. Humphrey, «The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Judicial Character», dans B.G. Ramcharan, *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1984; J.P. Humphrey, «The International Bill of Rights: Scope and Implementation» (1976) 17 *William & Mary L. Rev.* 527.

⁵² *Comité mixte sur les droits de l'homme 1947*, *supra* note 49 à la p. iv.

Le Comité fut à nouveau convoqué en avril 1945⁵³. Riddell et Hopkins témoignèrent à nouveau. Riddell passa en revue les développements récents dans le domaine des droits de la personne aux Nations Unies, nota que le gouvernement canadien avait reçu un rapport de la Commission des droits de l'homme lors de la session de 1947⁵⁴ et demanda qu'une réponse soit envoyée⁵⁵. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis St-Laurent, répondit au Secrétaire-général des Nations Unies le 1^{er} avril 1948 et lui expliqua que le Canada devait recueillir l'approbation du Parlement avant d'exprimer ses vues. C'est d'ailleurs St-Laurent qui fut le premier à fournir un indice des réticences du Canada concernant la *Déclaration*. En effet, il suggéra que les Nations Unies retardent l'adoption de la *Déclaration* d'une année :

I have the honour to refer to your letter of January 9, 1948, in which was enclosed a report on the Second Session of the Commission on Human Rights, and to inform you that the proposals contained in the draft International Bill of Human Rights have been closely considered by officials of the government, and it is expected that they will be considered by a Joint Parliamentary Committee on Human Rights. A discussion of this subject by Parliament has not yet been possible, however, and the Canadian Government would not wish to express views on a matter of such importance without having had the benefit of learning the opinion of Parliament.

The Canadian Government is anxious that ample opportunity be afforded to comment on the International Bill of Rights both at the meeting of the Economic and Social Council in July and at the meeting of the General Assembly in September.

It is the opinion of the Canadian Government that the final drafting of an International Bill of Rights is a serious task involving the reconciliation of differing philosophies and judicial principles. It is therefore respectfully suggested that the final expression by the United Nations of human rights and fundamental freedoms may well require much more time than is at present contemplated, and that postponement of approval of the Draft Bill from the 1948 to the 1949 Session of the General Assembly might be with advantage taken into consideration⁵⁶.

Riddell informa le Comité que même si certains espéraient que la *Déclaration* soit finalisée au cours de l'automne 1948, selon lui, le processus de révision allait prendre beaucoup plus de temps⁵⁷. Hopkins ajouta qu'une approche commune relativement aux droits de la personne semblait difficile à obtenir en raison des différences idéologiques existantes entre l'Est et l'Ouest. De même, il en revint à la distinction entre le projet de *Déclaration* et le traité proposé notant de ce fait que la *Déclaration* allait constituer une recommandation ne créant pas d'obligation légale

⁵³ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes enquêtant sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, *Procès-verbaux et témoignages*, Ottawa, King's Printer, 1948 à la p. 22 [ci-après *Comité mixte sur les droits de l'homme 1948*].

⁵⁴ Doc. NU E/600.

⁵⁵ Débats de la Chambre des Communes (13 février 1948) à la p. 1181.

⁵⁶ *Supra* note 53 à la p. 51.

⁵⁷ *Ibid.* à la p. 22.

positive et contraignante⁵⁸. Lorsqu'un parlementaire lui demanda directement si une déclaration de l'Assemblée générale pouvait lier le Canada, Riddell répondit à cela que des actions de l'Assemblée générale n'étaient que des recommandations⁵⁹. Le rapport final du Comité était au même effet⁶⁰.

Les parlementaires passèrent de nombreuses sessions à examiner le projet de *Déclaration*, scrutant article après article. Il est intéressant de noter que les parlementaires travaillèrent sur un texte adopté par la Commission des droits de l'homme en décembre 1947 et ce, même s'ils étaient conscients du fait que la Commission se rencontrerait à nouveau en juin 1948 et que plusieurs changements au projet étaient à prévoir⁶¹. Les débats des parlementaires s'avérèrent être d'une grande utilité pour cerner l'attitude majoritaire par rapport aux droits de la personne et pour détecter la nervosité avec laquelle l'élite politique canadienne approcha la question. Mentionnons que même si à certaines occasions une suggestion était faite quant à un vote du Comité par rapport aux amendements proposés, les articles furent pour la plupart, et surtout à la fin, discutés simplement, laissant de ce fait matière à interprétation quant à la teneur réelle des propos tenus. Quelques propositions furent suggérées par le Comité. Un membre insista pour qu'une référence à Dieu soit inscrite dans la *Déclaration*. On insista aussi pour remplacer le terme «droit» à l'article 1 par cette phrase: «Tous les hommes naissent et égaux dotés par leur Créateur de droits inaliénables⁶². Dieu leur a donné la raison et la conscience et ils devraient s'aimer les uns les autres»⁶³.

Quant à la clause portant sur la non-discrimination, les membres s'inquiétèrent des conséquences possibles sur la politique canadienne relative aux amérindiens et aux canadiens d'origine japonaise⁶⁴. Mais, le président du Comité:

Somewhere in these articles there is the right of movement of citizens within their own country, and if you wish to have a law preventing a movement of the Japanese from one part of the country to the other which we have at the present time it could well be argued it is contrary to this declaration⁶⁵.

Un membre représentant la Colombie-britannique répliqua que ces citoyens n'avaient pas été emprisonnés à cause de leur «race» mais bien à cause de leur «attitude subversive» ou de leur «loyauté»⁶⁶. Pour ce qui est des amérindiens qui

⁵⁸ *Ibid.* à la p. 33.

⁵⁹ *Ibid.* à la p. 35.

⁶⁰ *Ibid.* à la p. 207.

⁶¹ Humphrey avait porté le projet de déclaration à l'attention de la communauté juridique canadienne : J.P. Humphrey, «The Draft International Declaration and Covenant of Human Rights» (1948) 26 R. du B. can. 548; voir aussi J.P. Humphrey, «The Draft International Declaration of Human Rights» (1948) 26 R. du B. cdn. 1106.

⁶² *Comité mixte sur les droits de l'homme 1948*, supra note 53 à la p. 52.

⁶³ *Ibid.* à la p. 59.

⁶⁴ *Ibid.* à la p. 72.

⁶⁵ *Ibid.* aux pp. 74-75.

⁶⁶ *Ibid.* à la p. 75.

n'avaient pas encore le droit de vote⁶⁷, le sénateur Gouin expliqua «qu'ils avaient le choix entre être des pupilles de l'État et être privés du droit de vote ou de voter et d'être libres»⁶⁸.

Les clauses économiques et sociales portant, entre autres, sur le droit à un niveau de vie décent et au droit au repos ne retinrent pas l'attention du Comité. Il se borna à souligner que ces droits relevaient de la politique économique⁶⁹. En conclusion, le Comité souligna qu'il n'avait pas eu l'intention de modifier la *Déclaration* mais d'en étudier les principes. Il ne suggéra pas d'en retarder l'adoption comme le gouvernement le souhaitait⁷⁰.

Des bureaucrates étudièrent le rapport et en firent un guide devant servir à la délégation canadienne à la session de l'Assemblée générale en 1948. Le guide spécifiait :

The Committee considered that the *Declaration* would be more effective if stated in a shorter, more concise form. While not suggesting any particular revision of the draft submitted, the Committee recommended that the Government, in presenting its views to the United Nations, have in mind the views of the Committee as reported in the record of proceedings and evidence. At its meeting members of the Parliamentary Committee declared they were much impressed with the Draft Declaration of Human Rights submitted by the delegation of China (U.N. Doc. E/CN.4/AC.1/18) to the drafting committee of Human Rights Commission. The Committee felt that this draft was an appropriate length and yet embodied all the essential principles. If a similar Declaration were submitted again to the Economic and Social Council, the Canadian delegation should support it. The United States delegation has also consistently favoured a shorter Declaration, and stated that it was «impressed and encouraged» by the draft Declaration submitted by China. In considering the Declaration submitted by the Human Rights Commission, the Canadian delegation should take into account the views of the Parliamentary Committee which generally was opposed to unnecessary articles, e.g. Article 5 [article 6 dans la version finale], and to articles which appeared to define the duties of the state, e.g. Articles 21-22 [articles 22 à 26 dans la version finale]. In accordance with the views of members of the Committee, the delegation should at least place on the record the view that the name of God should be embodied in the first article of the Declaration⁷¹.

En réalité, même si le guide disait résumer les opinions des membres du Comité et du Ministère des Affaires étrangères, il exposait plusieurs autres points. Il notait que le préambule devait être «simple et direct» et devait faire référence à «l'être humain» et à la «fraternité». De plus, il insistait pour que le concept de

⁶⁷ *Loi électorale du Canada*, L.C. 1960, c. 39, art. 14.

⁶⁸ *Comité mixte sur les droits de l'homme 1948*, *supra* note 53 à la p. 72.

⁶⁹ *Ibid.* à la p. 155.

⁷⁰ *Ibid.* à la p. 207.

⁷¹ «Commentary and Material for Use of Canadian Delegation –Preparation and Distribution» ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-3-40 No. 2 [ci-après *Commentary and Material for Use of Canadian Delegation*].

mesures d'urgence puisse être invoqué et qu'une dérogation à la *Charte* puisse être permise. Il s'attardait à plusieurs autres points tels l'importance du respect du mariage, la discrimination, les élections ainsi que les droits économiques et sociaux.

Le Canada était fier qu'une commission composée d'élus ait étudié le projet de la *Déclaration*. À la réunion de l'ÉCOSOC, pendant l'été 1948, le délégué canadien L.A.D. Stephens indiqua que le Canada appuierait un amendement à l'article premier spécifiant que le Créateur était la source de tous les droits. Stephens, se référant au droit à l'éducation, déclara que cet article devrait plutôt être adopté par résolution de l'UNESCO. Quant à l'article relatif à la discrimination, il le déclara vague. Il ajouta que les droits économiques et sociaux ne devraient pas faire partie de la *Déclaration*. Il prit cependant soin d'ajouter que la délégation canadienne avait à coeur le *Déclaration* et qu'elle voterait en faveur de son adoption si les modifications suggérées étaient apportées⁷².

Les principaux alliés du Canada – le Royaume-Uni et les États-Unis – donnaient quant à eux leur plein accord à la *Déclaration* et croyaient qu'elle devait être adoptée à la session automnale de l'Assemblée générale. À la suite d'une réunion tenue à Londres et réunissant des représentants du Commonwealth ainsi que des diplomates britanniques, le Haut-Commissaire R.A.D Ford fit parvenir une note à Ottawa:

The United Kingdom feel on the whole that there is an advantage in presenting it to the Assembly at the present time. They propose to make minor changes in the articles concerning the right to asylum, the right of equal pay, and the right to work. Article 21 concerning the right to work they now feel may be interpreted to mean that Governments are required to find work for everyone. In the United Kingdom opinion, it is simply a matter of finding the correct nomenclature. In general, they would prefer to see textual changes kept to a minimum. They are anxious to have further consultations between various Commonwealth delegations in Paris on the draft before it goes before this Assembly⁷³.

Le Canada connaissait la position des États-Unis et, graduellement, les américains s'apercevaient des réticences canadiennes. Dean Rusk suggéra à Eleanor Roosevelt de rencontrer la délégation canadienne. Le résumé suivant de leur entretien du 28 septembre fut envoyé à Ottawa.

Mrs Roosevelt emphasized United States desire for the Declaration to pass at this Assembly, saying moral force of a declaration would be great. No United States legislation would be needed for a declaration. United States dislikes certain aspects, but is willing to have the Declaration in its present form pass without major change so as to avoid endless discussion, especially by USSR. United States particularly dislikes clause on freedom to work. We mentioned our dislike of clauses on duties of Governments. We also showed our dislike for Declaration's parts of which we did not

⁷² Doc. NU E/SR.216 à la p. 255.

⁷³ «Letter from R.A.D. Ford to Escott Reid – 3rd General Assembly of U.N., Paris 1948 – General File (1st part)», 13 septembre 1948, ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40.

believe in. Mrs Roosevelt thinks only one clause biased to USSR way of thinking and suggests we all do as USA has done, viz. to declare what we understand by each clause. She abhors possibility of detailed debate when it took two years for eighteen to agree and thinks general acceptance of Declaration can be used as means of education of peoples and Governments (and, I suspect, of anti-Communist propaganda)⁷⁴.

Pendant ce temps, au Canada, l'opposition grandissait. À la fin de son congrès, tenu à Montréal, le 3 septembre 1948, l'Association du Barreau Canadien adoptait une résolution où on pouvait lire: «the said draft *Declaration* ought to be examined with the utmost care in all its juridical aspects before further action is taken, so that there may be no misunderstanding as to the meaning and effect thereof»⁷⁵. La protection judiciaire des droits humains était source première d'inquiétude⁷⁶. Le congrès avait commencé par le discours du Premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, qui avait défendu sa «Loi du cadenas» :

In the province of Quebec you will find law-abiding citizens. We may have some legislation which you do not like. We respect your opinion, but we like the legislation we have. On more than one occasion this so-called extraordinary law called the padlock law has proved to have served the interests of the province and of Canada at large⁷⁷.

John T. Hackett prit ensuite la parole. Avocat montréalais et député conservateur à la Chambre des communes, son discours fut une diatribe contre le projet de *Déclaration*. Pour Hackett:

These human rights and fundamental freedoms exist in Christian civilization. They do not exist elsewhere. They have never existed elsewhere⁷⁸.

Il prétendait que la protection des droits de l'homme serait atteinte par la diffusion du christianisme et non pas par une déclaration sous l'égide des Nations Unies.

III. Les débats au sein de la troisième Commission de l'Assemblée générale

Lors de la session de l'Assemblée générale de Paris en 1948, la délégation canadienne fut d'abord dirigée par le Ministre des transports de l'époque, Lionel

⁷⁴ *Ibid.*, ANC RG 25, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40 No. 74.

⁷⁵ *The 1948 Yearbook of the Canadian Bar Association and the Minutes of Proceedings of the Thirtieth Annual Meeting*, Ottawa, National Printers Limited, 1949 à la p. 142.

⁷⁶ W.S. Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights*, 2^e éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1975 aux pp. 6-7. Dans cet ouvrage, Tarnopolsky interprète les procédures de l'Association du Barreau canadien de façon plus clémentine puisqu'il semble atténuer l'hostilité qu'entretient l'Association envers les droits de la personne.

⁷⁷ *The 1948 Yearbook of the Canadian Bar Association and the Minutes of Proceedings of the Thirtieth Annual Meeting*, supra note 75 à la p. 19.

⁷⁸ *Ibid.* aux pp. 100, 142.

Chevrier et ce, en dépit du fait que le Premier ministre Mackenzie King lui-même assista brièvement au commencement de la session⁷⁹. Des efforts avaient été faits de la part du gouvernement américain, durant l'été 1948, afin que le Secrétaire d'État aux affaires extérieures de l'époque, Louis St-Laurent, préside les travaux de l'Assemblée générale⁸⁰. Cependant, des changements politiques étaient à prévoir à Ottawa et, pour cette raison, St-Laurent préféra demeurer au pays. King partit en Europe le 13 septembre et, à partir de ce moment, St-Laurent agit en tant que Premier ministre. King revint au Canada au début du mois de novembre mais uniquement pour rendre formel le transfert d'autorité à St-Laurent. Lester B. Pearson devient ministre des affaires extérieures le 10 septembre, et ce en dépit du fait qu'il n'avait pas encore de siège officiel à la Chambre des Communes. Il passa donc une partie du mois d'octobre à faire campagne dans le nord de l'Ontario⁸¹. Finalement, il gagna les élections du 25 octobre et partit, la même nuit, en Europe afin de prendre en charge la délégation⁸².

Le rapport du Conseil économique et social, contenant le projet d'une *Déclaration* des droits de l'homme, fut examiné par la Troisième Commission avant d'être soumis à l'Assemblée générale aux fins d'approbation finale. Au sein de cette Commission, la délégation du Canada était alors dirigée par le député fédéral Ralph Maybank, assisté par R.M. MacDonnel, H.H. Carter et K.C. Brown. Le 1^{er} octobre, lors de son discours d'ouverture, Maybank référé au travail de la Commission parlementaire mixte en soulignant le fait que cette dernière avait rendu un rapport favorable concernant les buts généraux du projet de *Déclaration* mais dans lequel elle suggérait plusieurs amendements sur lesquels il reviendrait ultérieurement⁸³. De même, Maybank nota que le Canada regrettait le fait que le Conseil économique et social n'ait pas eu le temps d'examiner dans le détail le projet soumis à la Commission et ajouta qu'il était convaincu que plusieurs délégations reconnaissaient que la Commission des droits de l'homme n'avait pas accompli le miracle de produire le texte parfait⁸⁴.

At the appropriate time the Canadian Delegation will make a number of suggestions designed to clarify the wording of individual articles in the present text.

[...] [W]hile my Government endorses the general objectives of this draft Declaration of Human Rights, the extent to which it can act in the field of

⁷⁹ King arriva à Paris le 20 septembre et quitta pour Londres le 5 octobre où il passa le reste du mois avant de retourner au Canada. À Londres, il rencontra Lester Pearson qui était en route vers Paris où il devait diriger la délégation canadienne durant les débats devant l'Assemblée générale. W.L.M. King, *The Mackenzie King Diaries*, Toronto, University of Toronto Press, 1980 aux n° 259-260.

⁸⁰ L'idée était venue de Dean Rusk en août 1948 : ANC RG 25, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, *supra* note 73.

⁸¹ J. English, *Shadow of Heaven: The Life of Lester Pearson*, vol. 1, 1897-1948, Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1989; J.A. Munro et A.I. Inglis, *Mike: The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*, vol. 2, 1948-1957, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

⁸² J. English, *ibid.* aux pp. 331-332; J.A. Munro et A.I. Inglis, *ibid.* à la p. 9.

⁸³ DOAG, C3, Questions sociales, humanitaires et culturelles, 3^e Sess., 90^e Mtg, pt.1 aux pp. 40-41 (1948). [ci-après *Documents officiels de la Troisième Commission*]

⁸⁴ *Ibid.*, aux pp. 40-51.

human rights is circumscribed and is a subject which would have to be carefully studied by competent legal authorities at the proper time. This, however, is a matter which can be left in abeyance, as the present document before us is a simple declaration whose endorsement does not require legislative action by member states.

In conclusion I would like to state again my conviction that, with goodwill and a common belief in the importance of defining human rights in simple and unmistakable terms, we can in this Committee approve a declaration which will be of real significance in the history of man's striving to achieve a greater measure of dignity and freedom⁸⁵.

Notons dès lors que cette *Déclaration* n'était pas entièrement exacte. La Commission parlementaire n'avait pas, dans les faits, proposé d'amendements, l'idée d'inclure le nom de Dieu au sein de la *Déclaration* ayant probablement été la conclusion la plus définitive de la Commission. De même, en faisant apparaître le spectre du partage des compétences entre les provinces et le gouvernement fédéral, Maybank était loin d'avoir fait preuve de sincérité. Il admit d'ailleurs lors de son discours qu'il considérait la *Déclaration* comme un simple texte non-contraignant pour les États. L'important est de noter que le conseiller juridique des Affaires extérieures, ainsi que John Humphrey lui-même, avaient adéquatement informé la Commission parlementaire à ce sujet. Aucun problème n'avait alors semblé se poser quant aux conflits pouvant émaner des relations provinciales-fédérales. Cependant, l'argument en était un de commodité puisqu'il visait principalement à cacher aux délégations des autres pays que l'extrême complexité de la Constitution canadienne pouvait être de nature à expliquer, voire même justifier, l'approche si peu enthousiaste du Canada.

À mesure que les débats se déroulèrent, la promesse de Maybank de présenter les amendements de la Commission parlementaire s'évapora. En réalité, le Canada n'avait jamais formulé de réels amendements⁸⁶. Cependant, pour rendre justice à Maybank, Ottawa lui envoya, pendant quelques jours, des instructions l'encourageant vigoureusement à participer. Finalement, le 7 octobre, la délégation reçut un télégramme décourageant et le lendemain, Lionel Chevrier eut un message personnel de la part de St-Laurent qui confirmait les appréhensions de ce dernier à l'égard de la *Déclaration*. La directive était claire. Elle avisait la délégation de ne pas prendre part aux discussions relatives à chacun des articles tant et aussi longtemps que la position du Canada par rapport à la *Déclaration* en entier ne serait pas clarifiée⁸⁷. La délégation comprit rapidement le sens des directives provenant d'Ottawa et le 11 novembre 1948, elle répondit par écrit qu'elle n'appuierait la

⁸⁵ «Canada at the U.N., 1948» - Final advisor reports on agenda items. ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DM-1-40; «Daily reports of delegation meetings on the 3rd session at the General Assembly of the U.N.» ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, 1^{er} octobre 1948; «Progress Report on Committee III, November 1, 1948, despatch by R.G. Riddell to Escott Reid», *supra* note 73; Doc. off. AG NU, 3^e sess., 90^e séance, Doc. NU A/C.3/SR.90 (1948) aux pp. 40-41.

⁸⁶ «Report on Draft Declaration of Human Rights up to the 23 November - (Articles 1 to 22, inclusive), November 25, 1948», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DM-1-40 No. 31 à la p. 5 §8[ci-après Report on Draft Declaration of Human Rights].

⁸⁷ *Ibid.*

*Déclaration*⁸⁸. D'ailleurs, lorsque l'article premier fut finalement débattu, la délégation brésilienne chercha à faire insérer au sein de cet article une référence à Dieu. Les délégations américaine et soviétique s'opposèrent vigoureusement à pareille insertion argumentant à l'appui que cette question avait été examinée à fond au sein de la Commission des droits de l'homme. Quant à Maybank et à l'ensemble de la délégation canadienne, ils passèrent sous silence le travail de la Commission parlementaire et ce même si le rapport de cette dernière soutenait l'insertion d'une référence à Dieu et qu'ils auraient pu supporter l'amendement proposé par le Brésil⁸⁹. Finalement, le Canada s'abstint lorsque les délégations passèrent au vote et l'amendement fut rejeté⁹⁰.

À ce moment, il semble que la délégation canadienne ait trouvé les thèmes relatifs à la *Déclaration* plus qu'ennuyeux. En effet, les dépêches envoyées à Ottawa décrivaient les débats concernant l'article 4 (esclavage et servitude) comme étant anesthésiques⁹¹. C'est lors des discussions de la Troisième Commission concernant l'article 6 (Reconnaissance de la personnalité juridique) que le Canada eut enfin l'occasion de contribuer de façon substantielle aux débats. Notons que cette disposition avait perturbé la Commission parlementaire puisqu'elle l'avait considérée comme étant superflue⁹². Cependant Carter, un des membres de la délégation canadienne, déclara devant la Troisième Commission que le Canada appuyait cette disposition, ajoutant à cela que le droit canadien avait toujours reconnu le droit que possédait chaque individu de se faire reconnaître une personnalité juridique⁹³. Il rappela à cet effet que ce droit avait été dénié en Allemagne nazie⁹⁴. Il demeure toutefois extrêmement mystérieux de constater que le rapport de la délégation envoyé à Ottawa prétendait que l'essence des propos tenus par Carter concernant l'article 6 allait dans le sens de la position de la Commission parlementaire, c'est-à-dire, qu'il avait soutenu que le Canada n'était pas entièrement convaincu de la nécessité d'une pareille disposition⁹⁵.

Lorsque la Commission en vint aux dispositions concernant les droits économiques, sociaux et culturels (article 22 à 26 de la version finale), le Canada fit une importante déclaration dans laquelle il faisait état de son mécontentement par rapport aux dispositions, invoquant le spectre maintenant familier des compétences de juridiction provinciale. Dans plusieurs télégrammes envoyés à Ottawa, on pouvait percevoir la progression de ce qui allait devenir le point le plus important de la participation canadienne. En effet, les déclarations du Canada sont rapportées ainsi dans les débats écrits:

⁸⁸ (11 octobre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 165.

⁸⁹ «Report on Draft Declaration of Human Rights», *supra* note 86 à la p. 7.

⁹⁰ (13 octobre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 186. Notons qu'à la fin des débats concernant l'article premier, le Canada vota en sa faveur.

⁹¹ (22 octobre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 252.

⁹² «Commentary for Use of Canadian Delegation», *supra* note 71 à la p. 2 §9.

⁹³ Doc. off. AG NU, 3^e sess., 111^e séance, Doc NU A/C.3/SR.111 (1948) à la p. 225.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ «Report on Draft Declaration of Human Rights», *supra* note 86 à la p. 9; (25 octobre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 268.

After careful consideration, the Canadian delegation has come to the opinion that it should abstain from voting on these four articles, but we wish immediately to stress the fact that no one should interpret our abstention as an opposition to the principles set forth in Article 20 [article 22 in the final version] and in those three immediately succeeding articles. We wish to make it clear, however, that, in regard to any obligations that may arise under the Declaration of Human Rights, the Federal Government in Canada will not invade the field of provincial jurisdiction, particularly in regard to education. It is for this reason that I shall abstain on these articles⁹⁶.

Comme prévu, le Canada s'abstint lors du vote de chacun des articles relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels⁹⁷. De même, le rapport de la délégation canadienne décrivait l'article 23 qui reconnaissait le droit au travail comme étant l'article le plus litigieux de la *Déclaration*⁹⁸. Cette opinion était largement exagérée puisque la disposition en question avait été supportée par trente-neuf voix contre une, celle des États-Unis, et seuls le Canada et la Chine s'étaient abstenus de voter⁹⁹.

La *Déclaration* ne contient pas de disposition concernant le droit des minorités ethniques. Il est vrai qu'un projet d'articles avait été préparé par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités¹⁰⁰ mais ce dernier avait surtout été défendu par la Yougoslavie, l'Union soviétique et le Danemark devant la Troisième Commission¹⁰¹. En fait, plusieurs pays étaient inconfortables avec l'idée d'inclure une disposition concernant les minorités en raison non seulement de l'échec du système de protection des minorités de la Société des Nations mais aussi puisqu'ils soupçonnaient que ce système de protection des minorités ait servi aux bellicistes nazis¹⁰². Lors des débats, Ralph Maybank fit une importante déclaration dans laquelle il témoigna son opposition à l'inclusion d'un article relatif au droit des minorités au sein de la *Déclaration*. Remarquons que Maybank justifia cette intervention en se basant sur une prémisse plus que

⁹⁶ Pour le texte original: «Report on Draft Declaration of Human Rights», *supra* note 86. Voir aussi : Doc. NU A/C.3/SR.138, pp. 500-501; ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 402, 16 novembre 1948; ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, No. 458, 22 novembre 1948.

⁹⁷ «Report on Draft Declaration of Human Rights», *supra* note 86 à la p. 15; «Final Report, Item 58, Universal Declaration of Human Rights, Supplementary to and continuing Interim Report submitted under cover of despatch No. 31 of 25th November from Chairman of the Canadian Delegation, by J.H. Thurrott, Second Secretary at the Canadian Embassy in Brussels, sent to George Ignatieff, December 21, 1948», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3700, Dossier 5475-DM-1-40 aux pp. 2, 7 [ci-après *Rapport final, Item 58*].

⁹⁸ *Ibid.* à la p. 5.

⁹⁹ *Ibid.* à la p. 689.

¹⁰⁰ Doc. off. CES NU, 1^{re} sess., 52^e séance, Doc. NU E/CN.4/52 (1947) aux pp. 9-10.

¹⁰¹ A. Verdoordt, «Influence des structures ethniques et linguistiques des pays membres des Nations Unies sur la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme», dans René Cassin, *Amicorum Discipulorumque Liber*, Paris, Pédone, 1969, 404.

¹⁰² P. de Azcarate, *League of Nations and National Minorities*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945; P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991; T.D. Musgrave, *Self Determination and National Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

questionnable à l'effet que le Canada n'aurait pas de problème dans le domaine des minorités :

Some attempt has been in the Committee, to define the word «minority», and thus give it its proper context in these resolutions. It has been stated that the problem of minorities may arise as the result of the arrival in a country of new settlers from a foreign country, or it may arise from the unfavourable circumstances in which certain indigenous national groups may find themselves.

I can say quite confidently that for Canada the problem of minorities, regarded in either of these two ways, does not exist; that is to say it is not pre-set in the sense that there is discontent. In the first place, Canada is a country made up of English speaking and French speaking Canadians, and I trust by the very use of these words I am making clear that neither of these groups falls in the category of a «minority» referred to in these draft resolutions. These two peoples, who comprise the greatest number of Canadian citizens, carry on their lives and activities with complete amity one towards the other, and each has its own language and makes use of its own educational facilities and contributes its own cultural tradition to our country¹⁰³.

Notons également que lors de ce discours, Maybank ne discuta pas de la question des peuples autochtones. Il consacra cependant quelques phrases aux statuts des immigrants :

There were many European and non-European immigrants in Canada. They were free to worship as they pleased and to speak their own language. The Government's policy was one of voluntary assimilation, looking forward to the day when the immigrant would regard himself as a Canadian citizen. While Canadians were free to use whatever language they wanted, the question of education remained within the jurisdiction of each province and the Federal Government neither wished nor was able to interfere in that connexion¹⁰⁴.

Ainsi, Maybank fit comprendre à la Commission que le Canada ne voterait pas en faveur d'une disposition concernant la protection des minorités et fit même entendre qu'il appuierait l'idée de référer cette question à l'ÉCOSOC¹⁰⁵. Finalement, l'Assemblée générale décida de remettre la question des minorités à un débat ultérieur¹⁰⁶ et c'est au sein du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

¹⁰³ *Rapport final, Item 58, supra note 97, App. H.*

¹⁰⁴ Doc. off. AG NU, 3^e sess., 162^e séance, Doc. NU A/C.3/SR.162 (1948) à la p. 729.

¹⁰⁵ (29 novembre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, No. 497: «Debate completed on proposals for new articles concerning position of minorities. Maybank spoke several times supporting Haiti's proposal (U.N. Doc. A/C.3/373) for reference of these articles to ECOSOC, recommending that they be studied by Commission on Human Rights and Sub-Commission on Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, which passed by roll call 24-0-16». Voir aussi: «*Rapport final, Item 58*», *supra note 97* à la p. 9.

¹⁰⁶ Rés. AG 217 C (III). Voir : W.A. Schabas, «Les droits des minorités: Une déclaration inachevée», dans *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-98, Avenir d'un idéal commun*, Paris, La Documentation française, 1999 à la p. 223.

qu'une disposition, plus qu'importante, relative à la protection des minorités fut incluse¹⁰⁷. Le Canada vota également contre une proposition yougoslave visant à inclure une disposition protégeant le droit à la nationalité au sein de la *Déclaration* argumentant que celle-ci serait superflue¹⁰⁸.

IV. Le rôle du Ministère des Affaires extérieures et du Conseil des ministres

Plusieurs années après la session de l'Assemblée générale à Paris, John Humphrey écrivait : «I knew that the international promotion of human rights had no priority in Canadian foreign policy»¹⁰⁹. Les documents provenant des archives confirment d'ailleurs ce point de vue. Un document intitulé «Views of Canada on Matters Before the United Nations» préparé par les bureaucrates du Ministère des Affaires extérieures en vue des conférences qu'allait tenir l'Assemblée générale, ne mentionne pas une fois la *Déclaration*¹¹⁰. De plus, à la fin du mois de juin, Lester B. Pearson, alors haut placé du service, rencontra Dean Rusk à Washington du Ministère d'État et Gladwyn Jebb du Bureau des affaires étrangères dans le but de discuter l'ordre du jour de l'Assemblée générale. À la lumière des notes résumant les discussions ayant eu lieu, il appert qu'aucune référence n'ait été faite aux droits de la personne ou encore à la *Déclaration*¹¹¹. Cependant, alors que les débats de la Troisième Commission se poursuivaient, la *Déclaration* devint un sujet de plus en plus préoccupant pour le Canada. En effet, au cours de l'automne 1948, la *Déclaration* apparut à trois reprises à l'ordre du jour du Conseil des ministres et attira fréquemment l'attention du Premier Ministre même.

Dans un mémorandum du Conseil des ministres de septembre 1948 destiné au Ministère des Affaires extérieures, on pouvait lire :

The Delegation should give general support to the draft *Declaration of Human Rights* [...] but it should seek to avoid the adoption of proposals which have not been given adequate consideration, particularly from a legal point of view. On matters as difficult and important as these it might be wise for the Assembly to adopt the I.L.O. technique of a first reading at this session and a second reading at the 1949 session¹¹².

¹⁰⁷ *Supra* note 4, art. 27. Notons qu'à ses tous premiers débuts, le Comité des droits de l'homme fut amené à conclure à une violation de la part du Canada de l'article 27 du *Pacte* dans une affaire concernant les femmes autochtones: *Lovelace c. Canada* (1981), U.N. Ct.H.R. (No. 24/1977), Doc. NU CCPR/3/Add.1, Vol. II à la p. 320. Doc NU CCPR/C/OP/1 à la p. 83, [1983] A.C.D.P. 306, 68 *International Law Reports* 17.

¹⁰⁸ *Rapport final, Item 58, supra* note 97 à la p. 10.

¹⁰⁹ J.P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Dobbs Ferry, N.J., Transnational Publishers, 1984 [ci-après *Human Rights, A Great Adventure*].

¹¹⁰ «Views of Canada on Matters Before the United Nations», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40.

¹¹¹ «Notes on Conversations with Mr. Rusk and Mr. Gladwyn Jebb on UN Assembly Agenda, August 27, 1948», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40.

¹¹² «Memorandum to Cabinet, September 7, 1948», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40. Voir aussi: «Statement for the guidance of the Canadian Delegation», RG 25, Série G-2,

Ces instructions s'inscrivaient dans une stratégie visant d'abord à faire gagner du temps. Elles furent approuvées par le Conseil des ministres le 21 septembre 1948¹¹³ et ce, en dépit du fait qu'elles s'écartaient amplement de la stratégie préconisée par les plus proches alliés du Canada. Un télégramme, daté du 28 septembre 1948, fut d'ailleurs envoyé par E.A. Côté, alors membre de la délégation canadienne, à George Ignatieff, de la division des affaires extérieures des Nations Unies, dans lequel on pouvait lire : «[w]e do not feel [the *Declaration*] can be supported»¹¹⁴.

Le 4 octobre 1948, Chevrier et Maybank contactèrent Ottawa dans le but d'obtenir des instructions. Ils exprimèrent leurs inquiétudes concernant la question du partage des compétences «lest defenders of provincial rights in Canada should misinterpret the Government's position in supporting Declaration»¹¹⁵. Ils ajoutèrent à cela que selon eux, il semblait impossible d'obtenir de l'Assemblée générale un consensus à l'effet que la *Déclaration* n'aborde pas des sujets relevant de la compétence provinciale, comme par exemple, la propriété, le mariage, la durée de travail acceptable ou encore, l'éducation. De même, ils rapportèrent que les autres États fédéraux, et entre autres, les États-Unis et l'Australie, ne semblaient pas s'inquiéter de cette question.

Nevertheless, we must avoid embarrassing the Government on the provincial rights issue, at the same time recognizing that any hesitation might be construed as opposition to human rights by those who are active in their support at home¹¹⁶.

Toutefois, on doit considérer cette obstination comme ayant dénaturé grossièrement le sens des débats. En réalité, ni la Commission parlementaire, ni le livre de directives, ni les instructions du Conseil des ministres n'avaient suggéré à la délégation de ramener sans cesse le débat sur la question du partage des compétences. Encore plus, il semble que la portée et la nature non contraignante d'une telle *Déclaration* avaient suffisamment été expliquées.

Chevrier et Maybank ont proposé à Ottawa quatre options quant à l'attitude à adopter dans les débats. La première estimait qu'en raison du nombre trop élevé d'amendements à introduire, l'adoption de la *Déclaration* serait retardée et que le texte devrait être, à nouveau, présenté à l'ECOSOC. Le télégramme ajoutait cependant que cette avenue «would only postpone the question of our attitude». La seconde suggérait, quant à elle, de soutenir l'adoption de la *Déclaration* après une simplification maximale du texte. Cette attitude correspondait à celle prise par le Canada devant l'ECOSOC et par Maybank devant la Troisième Commission le 1^{er} octobre. La troisième hypothèse proposait que le Canada s'abstienne de voter lors de projets d'amendements ou encore au moment du vote sur le projet complété, justifiant

Vol. 3699, Dossier 5475-DG-1-40.

¹¹³ «Cabinet Conclusions, September 21, 1948», ANC RG 2, Série A-5-a, Vol. 2642.

¹¹⁴ «Telegram from Côté to Ignatieff, September 28, 1948», ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, No. 63.

¹¹⁵ ANC RG 25, Série G-2, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, No. 109, 4 octobre 1948.

¹¹⁶ *Ibid.*

ces abstentions par le manque d'autorité du fédéral. Cependant, la proposition amena cette réflexion : «[t]his would be a new development in Canadian policy on this subject and would require considerable explanation». L'histoire nous apprendra que cette approche n'était pas loin de celle que le Canada adopta finalement. Le télégramme excluait une quatrième hypothèse voulant que le Canada vote simplement contre la *Déclaration*. Cette façon de régler la question aurait donné au Canada l'image d'un pays récalcitrant face à une affirmation des droits de la personne, d'autant plus que les autres pays fédéraux paraissaient être en faveur de l'adoption de la *Déclaration*¹¹⁷.

Finalement, la délégation canadienne rappela à Ottawa la position de ses alliés et des autres États membres de la façon suivante :

The United States wants to have present draft accepted on ground that it is the best compromise likely to emerge. United Kingdom is not quite so keen but will do its best to have present draft accepted with a few amendments. Australia and New Zealand are generally in favour, while South Africa is opposed. Western Europe and Latin America are strongly in favour¹¹⁸.

À Ottawa, Lester B. Pearson préparait un télégramme afin de répondre aux interrogations de la délégation canadienne. Il s'exprimait ainsi : «it would be difficult for us to oppose actively the adoption of a *Declaration* strongly supported by the United States and the United Kingdom». Il ajoutait cependant plus loin : «we would not, repeat not, wish to be responsible in any way for its adoption in its present form at this session of the General Assembly»¹¹⁹. Il évoqua alors la possibilité d'appuyer un texte simplifié conformément à la ligne d'action proposée par la Chine¹²⁰. De même, il conseilla vivement à la délégation d'assurer une révision complète du projet afin que soit exclue toute proposition d'amendements soviétiques et ajouta même : «[a]ll attempts by Soviet States to amend it would have to be voted down. Such a declaration might be a useful weapon in the cold war». En cas d'échec, Pearson demanda à la délégation canadienne d'essayer de convaincre les autres délégations de remettre le projet à un comité de juristes, de préférence, à la Commission du droit international qui venait d'être établie, référant de ce fait directement aux travaux de l'Association du Barreau canadien. Finalement, il commanda ce qui suit :

It is our view that in the absence of instructions to the contrary, you should abstain from voting for the adoption of the draft in its present form, explaining that the present *Declaration* is so ambiguous in some of its articles as to raise genuine doubts regarding the meaning and effect of its provisions. You might also indicate that under the constitutional arrangements in Canada, as a federal state, the field of human rights is one in which the provinces of Canada are directly concerned, and that accordingly the Canadian delegation feels particularly anxious that, even

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ (8 octobre 1948) ANC RG 25, Série G-2, Vol. 301, Dossier 5475-DR-40, No. 110 [ci-après *Télégramme de Pearson à la délégation canadienne*].

¹²⁰ Doc. off. CES NU, 2^e sess., 18^e séance, Doc. NU E/CN.4/AC.1/18 (1948).

though the *Declaration* will not have an absolutely juridical force, its terms should not be such as to invite disputes in their interpretation¹²¹.

Pearson avait demandé expressément que le Premier Ministre Louis Saint-Laurent soit informé du contenu du télégramme et que ce dernier ne soit envoyé que si le Premier Ministre par intérim lui donnait son assentiment. En plus, Pearson indiqua que Saint-Laurent avait révisé le texte. Saint-Laurent, d'après des notes versées aux archives, aurait apporté certains changements mais la teneur de ces derniers n'est pas précisée. Quand l'influent J. W. Pickersgill, du Conseil privé, envoya les commentaires de Saint-Laurent concernant le télégramme à Georges Ignatieff des affaires étrangères, il suggéra qu'un télégramme additionnel soit envoyé à la délégation soulignant les appréhensions personnelles de Saint-Laurent face à la *Déclaration*¹²². Ceci semble indiquer que les réticences exprimées par Pearson concernant la *Déclaration* ne satisfaisaient le Premier Ministre par intérim. Le télégramme proposé par Pearson incluant les notes de Saint-Laurent fut envoyé le 8 octobre. Mais, Ignatieff, réagissant immédiatement à la recommandation de Pickersgill, prépara un deuxième texte pour Saint-Laurent. Ce message classé «personnel et confidentiel» ne devait être envoyé qu'à Lionel Chevrier et non pas à toute la délégation. Manifestement, Saint-Laurent était très inquiet des répercussions possibles de la *Déclaration* au plan de la politique interne du Canada. Ignatieff prépara ce projet de note de service pour le Premier Ministre :

However, I feel sure that you will agree that the adoption of the *Declaration* in its present form at this session of the Assembly might prove to be a source of embarrassment to the Government, particularly if the Canadian delegation were to take an active part in its adoption. It might, indeed, merely serve to provoke contentious even if unfair criticism of the Government. I realize that the approach indicated in our telegram under reference might place the delegation in some difficulties, especially with the United States delegation. In particular, we would not wish to be on record as opposing in principle the adoption of a declaration of human rights. We do, however, have real apprehensions concerning the adoption of a *Declaration* in terms that may be open to criticism on juridical and political grounds and which might serve to provoke contention in the domestic as well as in the international field¹²³.

Cependant, même cette mise au point ne suffit pas au Premier Ministre par intérim. Il ajouta cette phrase qui démontre clairement son inquiétude:

I am particularly concerned about the uses which could be made of text of articles 17, 18, 19 and 22 [freedom of speech, freedom of association, freedom of assembly, and the right to employment in the public service] as an undertaking not to discriminate against communists because of their

¹²¹ *Télégramme de Pearson à la délégation canadienne, supra note 119.*

¹²² «Memo to Secretary of State for external Affairs, October 14, 1948», ANC RG 25, Vol 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹²³ «Draft telegramme for Chevrier from St. Laurent, October 8, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

political views and of article 27 as obliging a state to provide higher education to everyone at the cost of the state if he cannot pay for it¹²⁴.

En marge du texte, quelqu'un (St-Laurent?) avait inscrit «OK» et le télégramme rédigé par Ignatieff et corrigé par St-Laurent fut envoyé le 8 octobre 1948¹²⁵.

Au Ministère des Affaires étrangères, les bureaucrates d'expérience réalisèrent rapidement qu'ils jouaient dans un nid de guêpes. Quelques jours passèrent et Ignatieff envoya un mémo à Reid lui indiquant qu'à la lumière des vues de St-Laurent sur le sujet, aucune nouvelle directive ne devait être émise à la délégation canadienne¹²⁶. Les deux télégrammes, ceux de Pearson et de St-Laurent, laissèrent la délégation canadienne sur une impression d'indifférence, si ce n'est d'hostilité. Ces lettres eurent, en quelque sorte, l'effet d'une douche froide atténuant les efforts canadiens au sein de la Troisième Commission. En effet, dès réception du télégramme de St-Laurent, la participation canadienne fut réduite à quelques commentaires de forme ou, à l'occasion, à des commentaires plus que négatifs. Le 11 octobre 1948, la délégation confirmait à Ottawa avoir compris la nouvelle position qu'elle devait désormais adoptée : «in accordance with your instructions the Canadian delegation will not sponsor nor support the early passage of the *Declaration on Human Rights in its present form*»¹²⁷.

Il importe de noter qu'au cours du mois d'octobre, l'ex-président de l'Association du Barreau canadien, John Hackett, rencontra à quelques reprises St-Laurent pour discuter de la *Déclaration*¹²⁸. Ces derniers se connaissaient particulièrement bien et étaient même allés à l'école ensemble. Au moment de ces rencontres, Hackett occupait la fonction de président d'une commission parlementaire chargée d'étudier, entre autres, l'ONU. De même, il entretenait une relation étroite avec l'Association du barreau américain (American Bar Association). Cette dernière s'était d'ailleurs opposée à l'adoption de la *Déclaration*¹²⁹. Ainsi, lors d'une rencontre avec St-Laurent, Hackett en profita pour faire part à son interlocuteur de ses craintes par rapport à la position qu'allait adopter la délégation canadienne. Peu de temps après, un haut-placé du Ministère des Affaires étrangères fut chargé, à la demande de St-Laurent, de préparer une lettre destinée à rassurer Hackett.

Cette fameuse lettre, datée du 28 octobre 1948, portait la mention suivante : «confidential use». Elle indiquait que la délégation canadienne obéissait à des instructions spéciales tenant rigoureusement compte de la résolution adoptée par

¹²⁴ «Hand-written memo to file by Acting Prime Minister of Canada», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹²⁵ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 118, 8 octobre 1948.

¹²⁶ «Memorandum to Acting Under-Secretary of State for External Affairs from George Ignatieff, October 14, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹²⁷ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 165, 11 octobre 1948.

¹²⁸ «Letter from George Ignatieff to 'Gerry', October 30, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹²⁹ *Annual Report of the American Bar Association Including Proceedings of the Seventy-First Annual Meeting*, Chicago, American Bar Association, 1949 à la p. 287.

l'Association du Barreau canadien et ajoutait que des directives supplémentaires avaient été envoyées, ces dernières étant évidemment formulées dans les mêmes termes que la résolution de l'Association¹³⁰. Finalement, le télégramme indiquait que le projet de *Déclaration* semblait inacceptable pour le Canada et qu'il préférerait référer la question à la Commission du droit international. Se disant assuré de l'appui de la délégation américaine, le télégramme concluait en ces termes : «Indeed, the present intention is to abstain from voting, should the matter be pressed to this point, and to explain that the present draft is so ambiguous in some of its articles as to realize genuine doubts as to their meaning and effect»¹³¹.

Peu de temps après, St-Laurent décida de discuter de la question au Conseil des ministres. Le 8 novembre, Ottawa demanda alors à Pearson – qui était maintenant à Paris – des recommandations quant à la voie qui devait être suivie en vue de la rencontre du Conseil des ministres du 17 novembre suivant¹³². Pearson répondit personnellement à St-Laurent et à Brooke Claxton. Ce dernier occupait la fonction de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères durant son absence. Pearson expliqua que l'idée de référer la *Déclaration* à la Commission du droit international, une tactique dilatoire qui avait initialement charmée le Canada, serait assurément rejetée¹³³ en raison du désir de la presque totalité des autres États, incluant le Royaume-Uni et les États-Unis, de faire approuver la *Déclaration* par la Troisième Commission¹³⁴. Pearson nota aussi que la version que l'on envisageait d'adopter allait certainement encore contenir des caractéristiques ayant déjà soulevées des objections de la part de la Commission parlementaire et de l'Association du Barreau canadien lors de l'étude du texte original. Pearson fit aussi référence aux dispositions d'ordre économique et social contenues dans le projet de *Déclaration* qui soulevaient la question du partage des compétences au Canada. Il proposa que le Canada prononce un discours général à la Troisième Commission concernant ces dispositions mettant de ce fait l'accent sur la position constitutionnelle du Canada et sur son incapacité à voter en faveur de pareils articles. Ainsi, une fois que la *Déclaration* serait adoptée par la Troisième Commission, le Canada pourrait faire une déclaration telle que celle-ci :

This would be to the effect that we originally planned to put forward a proposal that the Declaration be referred to the International Law Commission. We would then say that from the course of debate in the

¹³⁰ « Letter from George Ignatieff to 'Gerry', October 30, 1948 », *supra* note 128.

¹³¹ G. Donaghy, *Documents on Canadian External Relations, Vol. 17, 1951*, Ottawa, Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur, 1996 aux pp. 354-355.

¹³² ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 217, 8 novembre 1948.

¹³³ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 316, 9 novembre 1948. [ci-après *Telegram from Pearson to St-Laurent and Claxton*]. Un membre de la délégation, R.G. Riddell, écrit à Reid : «Such a proposal will be defeated. Even so, the Canadian delegation would then probably be in a better position to explain our abstention on the Declaration as finally approved by Committee III.» : Progress Report on Committee III, 1^{er} novembre 1948, ANC RG 25, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40.

¹³⁴ *Telegram from Pearson to St-Laurent and Claxton, ibid* à la p. 201. On y note qu'un autre membre de la délégation canadienne avait dit : «In view of the limited time at the Committee's disposal, he thought the Committee might consider the possibility of postponing the discussion on the declaration of human rights to another session of the Assembly, or of referring it for study to another organ of the United Nations.»

Committee, and from informal conversations, it was evident that such a proposal would not be approved. Accordingly we did not wish to take up the time of the Committee by advancing a proposal certain to be defeated. We were, however, still of the opinion that the Declaration in its present form contained clauses which needed further detailed examination and, accordingly, we would abstain from voting on the *Declaration* as it now stood. We might also refer back to Maybank's statement of 1st October deploring the Economic and Social Council's failure to examine the Declaration at its 7th Session. Finally we might again refer to our jurisdiction problem with specific reference to Articles 20 to 23. When the *Declaration* came before the plenary session we could again explain our abstention, in similar terms, if this appeared necessary. In this way we would have made our case clear, at each stage of discussion, and our position on the *Declaration* as a whole would be fully on record¹³⁵.

Escott Reid transmit le télégramme de Pearson à Claxton. Reid référerait alors à ce que les Affaires étrangères qualifiaient maintenant d'oubli sérieux de la part de la Commission parlementaire¹³⁶. En fait, la Commission parlementaire était plutôt d'accord et quiconque pouvait s'en assurer en lisant le compte-rendu de ses débats ou même en consultant le cahier d'instructions préparé par les affaires étrangères à l'intention de la délégation. Dans son télégramme, Pearson avait demandé que le changement de stratégie du Canada – ne plus chercher à référer la question de la *Déclaration* à la Commission du droit international – soit communiqué à Hackett de l'Association du Barreau canadien. Ainsi, le 13 novembre 1948, une lettre fut envoyée à ce dernier lui expliquant le changement de position du Canada¹³⁷.

Anticipant les résultats de la réunion du Conseil des ministres du 17 novembre 1948, Claxton demanda à Reid de préparer un projet de télégramme destiné à Pearson. Claxton n'était pas disposé à laisser tomber l'idée de référer la *Déclaration* à la Commission de droit international. Il était plutôt d'avis que dans les débats concernant les dispositions d'ordre économique et social, le Canada pourrait:

[...] plant the seed of a suggestion about the reference of the whole *Declaration* to the International Law Commission for further study and polishing after this session of the Assembly is through with it and before it is formally adopted. He would hope, from his experience in other international conferences, that this suggestion might be picked up by other delegations, who would say that they hoped that the Canadian delegation would eventually submit a formal resolution to this effect¹³⁸.

Claxton voulait aussi que la délégation canadienne fasse remarquer de manière prudente mais précise à la Troisième Commission que les dispositions

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ «Proposed Action by Canadian Delegation, Memo for Acting Secretary of State for External Affairs, November 10, 1948, from Reid», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40. Voir aussi: «Memorandum from George Ignatieff to Acting Under-Secretary of State for External Affairs, November 13, 1948», RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹³⁷ «Letter to John Hackett, November 13, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹³⁸ «Memorandum from Escott Reid to UN Division, November 15, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

d'ordre économique et social soulevaient pour le Canada des questions de partage de compétence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cependant, Claxton demeurait inquiet quant aux conséquences politiques d'une éventuelle abstention de la part du Canada. D'ailleurs, Reid écrivit dans une note adressée à Ignatieff que Claxton semblait, selon lui, soumis à l'idée que si la proposition de référer la *Déclaration* à la Commission du droit international n'était pas accueillie favorablement, le Canada se devait de voter en faveur du texte proposé après, bien sûr, avoir réaffirmé son avertissement concernant le partage des compétences au Canada et avoir exprimé ses regrets relativement au refus de l'Assemblée de référer la question à la Commission du droit international. Quant à Ignatieff, il était plutôt d'avis que la délégation canadienne ayant déjà fait part de ces craintes par rapport aux articles à caractère économique et social, il était préférable de laisser la question à la discrétion de Pearson «so long as the Canadian position on the jurisdictional question is clearly put»¹³⁹.

Le Conseil des ministres discuta donc de la position du Canada lors de sa réunion du 17 novembre 1948. Trois décisions furent prises. D'abord, le Canada allait s'abstenir de voter concernant les dispositions d'ordre économique et social puisque les thèmes abordés n'entraient pas dans le champ de compétence du gouvernement fédéral. Ensuite, le Canada allait s'abstenir de voter en faveur de l'adoption en bloc de la *Déclaration*. Finalement, il fut décidé que le Canada expliquerait clairement ses difficultés constitutionnelles, faisant de ce fait référence à son idée de renvoyer la question pour une étude plus poussée à la Commission du droit international¹⁴⁰.

Le 18 novembre, Claxton contacta Pearson à propos de la décision du Cabinet. Claxton lui rappela que le Canada insistait sur les problèmes constitutionnels que causaient les dispositions d'ordre économique et social. Il est intéressant de noter que Claxton parla aussi des difficultés que suscitaient d'autres dispositions, comme par exemple, celles concernant le droit à la propriété ou encore les libertés de religion, d'expression, d'association et de réunion. De plus, ayant toujours en tête son idée de référer la question à la Commission du droit international et malgré les avertissements de Pearson, Claxton commanda à Pearson ce qui suit : «plant a seed which would bear fruit» avant de conclure ainsi :

As to the draft declaration as a whole, it is our feeling that, having made sufficiently clear our position in respect of the federal-provincial problem in the field of human rights, and having also taken the position recommended by the Canadian Bar Association about the advisability of referring the whole Declaration to the International Law Commission for further study, we should, in the final vote on the Draft Declaration in plenary meeting, abstain (repeat abstain).

¹³⁹ «Memorandum to Assistant Under-Secretary of State for External Affairs from George Ignatieff, November 16, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹⁴⁰ «Cabinet Conclusions, November 17, 1948», ANC RG 2, A5A, Vol. 2642; «Memorandum of Cabinet Decision, November 17, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

Claxton décida de retarder l'envoi de la lettre destiné à Hackett jusqu'à ce qu'il reçoive la réaction de Pearson à la décision du Conseil des ministres¹⁴¹.

Pearson fut plutôt mécontent de l'approche du Conseil des ministres. Il répondit alors promptement dans l'espoir que le Cabinet révise sa décision. Conscient des répercussions que pouvait provoquer une éventuelle abstention du Canada, Pearson contacta Ottawa et opta pour la prévention :

As you point out, there are strong arguments in favour of our abstaining, but I wonder if our position would not be equally clear if we voted in favour of the *Declaration* as a whole, while making the reservations referred to... Whether we abstained or voted for the declaration our reservations would be on the record in either case. Yet by abstaining we might find ourselves in a rather undesirable minority – including principally the Soviet bloc and South Africa (for different reasons). It is clear from the discussion in Committee III up to date that the great majority of other delegations wish to see the declaration approved at this session of the Assembly, and there is every indication at present that, although almost every delegation regards the declaration as unsatisfactory in certain features, it will be approved by a large vote.

I realize that I suggested that we abstain on the final vote. It was not possible at that time, however, to foresee that in abstaining we would be associated only with the minority group I have mentioned above. You may, therefore, wish to consider whether or not it would be more desirable for us to vote in favour of the Declaration, at the same time explaining our reservations¹⁴².

Le Conseil des ministres révisa sa position lors d'une réunion tenue le 24 novembre. Claxton rapporta les remarques de Pearson au Conseil. Revenant sur sa décision, le Conseil des ministres décida d'autoriser la délégation à voter en faveur de la *Déclaration*. Notons que selon les notes de la réunion, Pearson devait :

stat[e] clearly in the Assembly that, while the government were generally favourable to the objectives set out in the declaration, the subject matter thereof was largely outside the jurisdiction of the government of Canada; furthermore, in supporting the resolution, the government relied upon the provisions of article 28 [the limitations clause, which became article 29§2 in the final version] as a safeguard against any unacceptable interpretation of certain other articles of the declaration¹⁴³.

Cependant, le télégramme envoyé par Claxton à l'intention de Pearson lui expliquant la décision du Conseil des ministres suggérait que ce dernier n'approuvait pas, de façon générale, la *Déclaration*. De même, Claxton rapportait l'idée selon laquelle le Conseil ne considérait pas que la *Déclaration* «would have any great

¹⁴¹ (18 novembre 1948) ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 267,

¹⁴² ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 461, 23 novembre 1948. «Memorandum of Escott Reid to Assistant Under-Secretary of State for External Affairs, November 23, 1948», RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹⁴³ «Cabinet Conclusions, November 24, 1948», ANC RG 2, A5A, VOL. 2642; «Memorandum of Cabinet Decision, November 24, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

political usefulness either internationally or internally in any country» avant d'ajouter que plusieurs collègues du Cabinet estimaient que «the language and scope of the declaration are thoroughly objectionable for numerous reasons and that the adoption of the declaration in anything like the present form may do more harm to the cause of the United Nations and of freedom than if no (repeat no) declaration were adopted at all». Le Conseil des ministres était, en effet, très sensible à certain dossiers :

[q]uite apart from the question of provincial jurisdiction, the Cabinet holds strongly to the view that the language is sometimes so lacking in precision as to make some articles incapable of application. Article No. 19 [subsequently 21], conferring the right to public employment irrespective of political creed, must be read as requiring the employment of Communists in the government service, while Article 16 [subsequently 18] would permit the unrestricted activities of sects like Jehovah's Witnesses¹⁴⁴.

Il est à noter que Claxton insista une fois de plus sur la question du partage des compétences, notant de ce fait ce qui suit : «[a]lleged encroachments by the federal government on the jurisdiction of the provinces were matters of major issue in the provincial elections in Ontario and Quebec this year». Et bien que cette question du partage des compétences, comme nous l'avons dit précédemment, ne constitue pas un réel problème au point de vue légal puisque la *Déclaration* n'allait pas constituer un texte contraignant, Claxton insista : «We must, therefore, make it abundantly clear in every statement that any attitude taken will not (repeat not) constitute any interference whatever with the jurisdiction of the provinces». Finalement, un projet de *Déclaration* fut envoyé à Pearson, lequel devait être lu à l'Assemblée générale. Ce projet référerait évidemment à la question du partage de compétence mais aussi au champ d'application de la clause de limitation. En dernier ressort, Claxton pressa Pearson de faire un effort ultime pour retarder le vote d'un an¹⁴⁵.

La question de la *Déclaration* avait occupé le Conseil des ministres toute une journée. De son côté, Pearson, diplomatiquement parlant, était soucieux des conséquences d'une abstention pour l'image du Canada au sein des Nations Unies. D'une autre façon, Ottawa canalisait davantage ses efforts pour prévenir les troubles au pays même. Étonnamment, après avoir convaincu le Conseil de changer d'idée, Pearson proposa l'abstention lors du vote de la Troisième Commission mais un vote en faveur au sein de l'Assemblée générale. De cette façon, Pearson pensait-il peut-être plaire à tous? Cependant, cette stratégie fut davantage de nature à embarrasser le Canada au point de vue international et atteignit sa réputation de sorte que, cinquante ans après, sa faute n'a pas encore été oubliée.

Le 2 décembre suivant, Pearson contacta Claxton pour lui confirmer que la délégation s'abstiendrait de voter au sein de la Troisième Commission tout en votant en faveur de la *Déclaration* lors du vote au sein de l'Assemblée générale. Pearson avoua qu'il appréciait grandement l'impression que cette stratégie donnait : celle d'un pays empiétant ou encore ignorant la question du partage des compétences concernant

¹⁴⁴ (25 novembre 1948) ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 294.

¹⁴⁵ *Ibid.*

le domaine des droits de la personne. Cependant, il souleva brillamment l'argument suivant : «At the same time, you will agree, I am sure, that it would be unwise to do anything to confirm the extreme view that the Federal Government can never accept any international obligation or sign any international agreement which may deal with matters which under our Constitution require Provincial action for implementation»¹⁴⁶. L'approche de Pearson fut consciencieusement notée à Ottawa¹⁴⁷.

Subséquemment, un télégramme de Paris fut reçu à Ottawa indiquant, cette fois, que la délégation ne prévoyait pas commenter son abstention¹⁴⁸. Pearson était régulièrement mis au courant et le 4 décembre, un autre télégramme lui était envoyé précisant : «we agree generally with the line you propose to take»¹⁴⁹. Saint-Laurent suggéra quelques idées pour le discours de Pearson: «[h]aving regard to the strongly worded resolution of the Canadian Bar Association and to the text of the letter which you sent to Mr. Hackett»¹⁵⁰. Pendant ce temps, Hackett était en contact direct avec St-Laurent et gardait le Premier ministre informé des derniers efforts de l'Association du barreau américain visant à déferer l'adoption de la *Déclaration* à 1949¹⁵¹. De même, sans doute influencé par Hackett, St-Laurent insista à nouveau afin que Pearson réitère la position du Canada concernant son désir de voir la Commission du droit international se saisir de la question¹⁵².

Le 7 décembre 1948, tôt le matin, le texte du projet de *Déclaration universelle des droits de l'Homme* en entier, formé des articles adoptés au cours des deux mois précédents, était soumis au vote de la Troisième Commission. Aucun pays ne vota contre la *Déclaration*. Cependant, sept États membres s'abstinrent de voter; six d'entre eux provenaient de l'URSS ou étaient des alliés de cette dernière, le septième était le Canada¹⁵³. Pearson contacta aussitôt Ottawa :

There was considerable surprise at the association of Canada with the Slavs. It certainly is regrettable that it had to occur but in view of the messages from Ottawa, we felt that we had no alternative. I hope that there no misunderstanding arises in Canada over the situation. We will, however, make an explanatory statement at the plenary session and as agreed, change our vote in favour of the resolution¹⁵⁴.

¹⁴⁶ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 525, 2 décembre 1948.

¹⁴⁷ «Memorandum, December 2, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹⁴⁸ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 534, 3 décembre 1948.

¹⁴⁹ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 337, 4 décembre 1948 [ci-après *Telegram from St. Laurent to Pearson*]; RG 25, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 551, 6 décembre 1948: «[...] in General Assembly, we will be guided by your telegram no. 337 of December 4th.».

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ «Memorandum for Prime Minister from Guy Sylvestre, private secretary, December 7, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹⁵² *Telegram from St-Laurent to Pearson, supra note 149.*

¹⁵³ *Documents officiels de la Troisième Commission, supra note 83 à la p. 880.*

¹⁵⁴ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 560, 7 décembre 1948.

Et plus tard, au cours de la même journée, il envoya un second télégramme :

All members present voted for the Declaration, none against, and the seven abstentions consisted of Canada and the Soviet Six. Chang (China), Malik (Lebanon) and Humphrey of Secretariat are at a loss as to why we should have taken this stand. I shall probably make a statement in the plenary to put this matter into proper perspective, though it will probably appear that the Canadian representative on Committee III is the sacrificial goat¹⁵⁵.

Le jour suivant, Pearson informa Ottawa de la manière dont les délégations anglaise et américaine avaient abordé la délégation canadienne :

the propaganda importance of getting on record some statement of the rights which were being denied to people daily within the Soviet bloc as so great that they were prepared to accept the declaration in its present form. They regarded our abstention as a serious weakening of the propaganda position which they were hoping to achieve¹⁵⁶.

Pearson informa aussi Ottawa de l'intention de la délégation de voter en faveur de la *Déclaration* lors du vote de l'Assemblée générale. Notons que cette intention était, en réalité, devenue un secret de polichinelle à Paris¹⁵⁷. Pourtant, à la lecture des mémoires d'Humphrey, publiés en 1984, on apprend qu'une journée après le vote de la Commission, il rencontra Dana Wilgress, diplomate de grade supérieur et membre de la délégation canadienne. Wilgress lui aurait dit qu'on venait tout juste de décider que le Canada voterait en faveur de la *Déclaration* à l'Assemblée générale¹⁵⁸, chose qui n'était pas tout à fait vraie puisque nous savons maintenant que la décision avait été prise quelques semaines auparavant. «I had no doubt whatsoever that this quick change in position was dictated solely by the fact that the government did not relish the company in which it found itself», avait écrit Humphrey¹⁵⁹. Cependant, son journal intime, publié en 1994, nous rapporte l'histoire de façon différente :

The Canadian vote came as a great surprise but I learned today that it will be changed when the declaration comes before the plenary. I am afraid that I exceeded by prerogatives as an international servant when afterwards I expressed my indignation to the Canadian representative. This has apparently caused some talk, because today I had the visit of a representative of the Canadian Press, sent to me strangely enough by the Canadian Delegation, who wanted me to say for publication in Canadian

¹⁵⁵ «Daily reports of delegation meetings, December 7, 1948», ANC RG 25, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 562. Tôt dans la journée, un télégramme envoyé par la délégation canadienne arrivait à Ottawa annonçant : «Convention [sic] adopted December 6th [sic] with no contrary votes, 7 abstentions (including Canada)». ANC RG 25, Vol. 3699, Dossier 5475-DG-2-40, No. 566, 7 décembre 1948.

¹⁵⁶ (9 décembre 1948) ANC RG 25, Vol. 3700, Dossier 5475-DN-40, No. 579.

¹⁵⁷ *Ibid.* En effet, selon les archives, il apparaît que certains membres de la délégation avaient déjà raconté à la presse que le Canada voterait en faveur du texte.

¹⁵⁸ *Human Rights: A Great Adventure supra* note 109.

¹⁵⁹ *Ibid.*

newspapers that I had been shocked by the Canadian vote. I had to give him a lecture on the status of an international official¹⁶⁰.

On peut croire que Pearson avait été considérablement embarrassé par l'association qui ne manquait pas d'être faite entre l'URSS et le Canada puisqu'il refusa d'appuyer Moscou qui réclamait qu'on diffère l'adoption de la *Déclaration*¹⁶¹. Il s'agissait, là encore, d'une association étrange puisque l'URSS avait ainsi épousé la cause de l'Association du barreau américain.

Comme le notait Robert Spencer, l'abstention du Canada associait de façon embarrassante le Canada à l'URSS¹⁶². Quant à lui, Humphrey a décrit son embarras, voir sa colère ainsi :

It was the Canadian abstention which shocked everyone, including me. The Canadians had given me no warning, and I was quite unprepared for what happened. Although I knew that the international promotion of human rights had no priority in Canadian foreign policy, it had never occurred to me that the government would carry its indifference to the point of abstaining in such an important vote. I could hardly have prevented the scandal even if the delegation had taken me into their confidence, but I could at least have warned them of the company in which they would probably find themselves¹⁶³.

Le lendemain, un représentant du Canada fut contraint de fournir une explication. Elle fut brève :

Mr Thurrott stated that the abstention of the Canadian delegation did not indicate a light approach to so important a document. Canada had given and would continue to give sober consideration to the *Declaration* and its implementation. The Canadian delegation reserved the right to clarify its position in the plenary meeting of the General Assembly¹⁶⁴.

Nous noterons dès lors que selon les Archives Nationales, une certaine consternation avait régné à Ottawa du fait que Pearson s'était abstenu de voter sans donner d'explication¹⁶⁵. Indépendamment de l'idée qu'on puisse se faire de l'approche de Pearson, il n'en demeure pas moins que ce dernier avait clairement

¹⁶⁰ A.J. Hobbins, dir., *On the Edge of Greatness, The Diaries of John Humphrey, First Director of the United Nations Division of Human Rights, Volume I, 1948-1949*, Montreal, McGill University Libraries, 1994 à la p. 89.

¹⁶¹ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 577, 8 décembre 1948. Après que la *Déclaration* ait été adoptée, Pearson écrit à Hackett afin d'expliquer l'approche du Canada : «Lester B. Pearson to John Hackett, December 18, 1948», RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40; Hackett répondit le 8 janvier 1949 indiquant : «It is apparent that you did everything that could be done to obtain further delay in which to consider the Declaration» : «John Hackett to Lester B. Pearson, January 8, 1949», RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

¹⁶² Robert A. Spencer, *Canada in World Affairs, 1946-1949*, Toronto, Oxford University Press, 1959 aux pp. 162-163. La presse canadienne fit d'ailleurs état de l'embarras provoqué : *The Globe and Mail [de Toronto]* (8 décembre 1948) 1.

¹⁶³ *Human Rights, A Great Adventure supra* note 109.

¹⁶⁴ Doc. NU A/C.3/SR.179, p. 886.

¹⁶⁵ «Memo from Escott Reid to Brooke Claxton, December 8, 1948», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40.

informé Ottawa de ses intentions¹⁶⁶. Le Cabinet fut cependant rapidement informé quant aux développements à venir; Pearson voterait en faveur de la *Déclaration* lors du vote de l'Assemblée générale et ferait, par la même occasion, une déclaration motivant son geste. Une fois encore, le Cabinet décida d'endosser Pearson¹⁶⁷. Pearson et Claxton se contactèrent régulièrement durant les jours qui suivirent de façon à peaufiner le discours qui allait être livré à l'Assemblée générale¹⁶⁸.

Le 10 décembre 1948, la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* fut finalement adoptée par quarante-huit voix. Bien qu'aucune délégation n'ait voté contre le texte, certaines décidèrent de s'abstenir. Ce fut le cas de l'Arabie Saoudite, de l'Afrique du sud, de l'URSS et de cinq de ses alliés. Notons qu'un vote séparé fut tenu en ce qui concerne les articles 26 et 27 – respectivement droit à l'éducation et droit à une vie culturelle. Comme il l'avait fait au sein de la Troisième Commission, le Canada s'abstint lors du vote de chacun de ces articles¹⁶⁹.

Avant que ne commence le vote, Pearson s'adressa à l'Assemblée – qu'il allait présider quelques années plus tard – afin d'expliquer les inquiétudes et les réserves du Canada¹⁷⁰. Selon le Canada, le texte en était un inspiré par les idéaux les plus nobles et les Nations Unies devaient continuer à poursuivre l'objectif de rendre universellement applicables les principes contenus dans la *Déclaration*. Et il continua ainsi :

The Draft Declaration, because it is a statement of general principles, is unfortunately, though no doubt unavoidably, often worded in vague and imprecise language. We do not believe in Canada that legislation should be placed on our statute books unless that legislation can indicate in precise terms the obligations which are demanded of our citizens, and unless those obligations can be interpreted clearly and definitively in the courts. Obviously many of the clauses of this Draft Declaration lack the precision required in the definition of positive obligations and the establishment of enforceable rights. For example, Article 22 [article 21 in the final version] which gives the right to public employment to people irrespective of political creed might, unless it is taken in conjunction with Article 31 [article 29 in the final version], be interpreted as implying an obligation to employ persons in public service even if it was their stated and open desire and intention to destroy all the free institutions which this Declaration of Rights is intended to preserve and extend¹⁷¹.

Pearson ajouta que certaines difficultés et ambiguïtés auraient pu être évitées si le texte avait été révisé par un comité de juristes internationaux comme par

¹⁶⁶ *Supra* note 148.

¹⁶⁷ «Cabinet Conclusions, December 8, 1948», ANC RG 2, A5A, VOL. 2642.

¹⁶⁸ «Brooke Claxton to Lester B. Pearson», ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 366, 9 décembre 1948; «Lester B. Pearson to Brooke Claxton», RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 596, 9 décembre 1948.

¹⁶⁹ ANC RG 25, Vol. 3701, Dossier 5475-DR-40, No. 611, 13 décembre 1948.

¹⁷⁰ Doc. NU A/PV.182 aux pp. 81-91. Le discours est aussi reproduit dans : *External Affairs*, I, janvier 1949 aux pp. 23-24; R.A. Mackay, *Canadian Foreign Policy, 1945-1954*, Toronto, McClelland & Stewart, 1971 aux pp. 163-165.

¹⁷¹ *Ibid.*

exemple, la Commission du droit international. De même, il exprima le regret que pareille référence à un comité de juristes n'ait pu rassembler la faveur de la majorité. Finalement, Pearson revint brièvement sur la question du partage des compétences au Canada, justifiant de ce fait, l'attitude de sa délégation face à certains articles. Finalement, il conclut en ces mots :

Because of these various reservations on details in the Draft Declaration, the Canadian Delegation abstained when the Declaration as a whole was put to the vote in committee. The Canadian Delegation, however, approves and supports the general principles contained in the Declaration and would not wish to do anything which might appear to discourage the effort, which it embodies, to define the rights of men and women. Canadians believe in these rights and practice them in their communities. In order that there may be no misinterpretation of our position on this subject therefore, the Canadian delegation, having made its position clear in the committee, will, in accordance with the understanding I have expressed, now vote in favour of the resolution, in the hope that it will mark a milestone in humanity's upward march¹⁷².

Notons que John Humphrey décrit, dans son journal, ce discours comme étant une des pires contributions du Canada ainsi qu'une acceptation mesquine de la *Déclaration universelle*¹⁷³. Toutefois, il semble que la presse canadienne l'ait perçu différemment. Le *Montreal Star*, félicitant Pearson pour les réserves qu'il formula lors de la séance de l'Assemblée générale, nota, inexactement certes : «the whole issue has been examined in this country and found to lie in the provincial, rather than the federal, field»¹⁷⁴. Le *Devoir*, quant à lui, rappela les ambivalences de la politique canadienne et considéra le texte final incomplet du fait de la protection insuffisante fournie aux écoles confessionnelles¹⁷⁵. D'autres furent toutefois plus positifs. Northrop Frye, en éditorial du *Canadian Forum*, écrivait : «it is a magnificent declaration of faith, which may in the long run do much to force statesmen to examine their conscience (and public opinion) before they undertake to suppress the basic freedoms and rights of their peoples»¹⁷⁶.

* * *

Certes, le discours que Pearson prononça le 10 décembre 1948 à l'Assemblée générale contenait un certain nombre de réserves à l'égard de la *Déclaration*. Cependant, il laissait aussi entrevoir une certaine ouverture de la part du Canada en indiquant clairement que rien en substance ne causait de réel problème. C'est plus tard, à la lumière des archives nationales, qu'il fut possible de dénoter le

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ A.J. Hobbins, dir., *supra* note 160 aux pp. 90-91.

¹⁷⁴ *Montreal Star* [de Montréal] (13 décembre 1948) 14.

¹⁷⁵ *Le Devoir* [de Montréal] (11 décembre 1948) 1.

¹⁷⁶ *Canadian Forum*, Vol. XXVIII, No. 336, janvier 1949, p. 219.

malaise existant quant à certains droits et certaines libertés prévus par la *Déclaration*. En effet, le Premier ministre St-Laurent lui-même avait exprimé ses craintes à propos des libertés d'expression, de réunion, d'association ainsi que qu'au droit au travail craignant que ces libertés ne soient revendiquées par les communistes. D'autres membres du Conseil des ministres avaient, quant à eux, critiqué la clause concernant la liberté de religion, soutenant que cette dernière allait protéger les Témoins de Jéhovah. Même les réticences du Canada à reconnaître les droits économiques et sociaux, présentées au départ comme une simple dispute entre les gouvernements fédéral et provinciaux, préoccupaient profondément le Canada. La Commission parlementaire avait d'ailleurs déjà indiqué que selon elle, pareilles dispositions, imposant davantage de devoirs à l'État qu'ils n'accordaient de droits aux individus, n'avaient pas leur place au sein de la *Déclaration*. Finalement, à l'arrière scène mais tout aussi important, se trouvait le réactionnaire John Hackett, ouvertement opposé aux droits de la personne à qui Pearson et St-Laurent faisaient confiance.

Il n'est pas étonnant de constater que suite à l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, lorsque vint le moment de discuter du *Pacte international*, le Canada fut l'un de ceux qui contestèrent la légitimité d'inclure les droits économiques et sociaux¹⁷⁷. Cette situation, encouragée par le Canada, aboutit finalement au compromis que nous connaissons : l'adoption de deux *Pactes internationaux*, l'un concernant les droits civils et politiques¹⁷⁸, l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels¹⁷⁹. C'est lors des débats au sein de l'Assemblée générale, au début des années '50, que cette question fut débattue. Les diplomates canadiens avaient clairement reçu des consignes du Conseil des ministres de se montrer en défaveur de l'insertion de droits économiques et sociaux au sein du *Pacte*¹⁸⁰. Ce n'est que plus tard que le Canada vint à apprécier la portée des droits économiques et sociaux, au moins au niveau international. En effet, non seulement le Canada est-il devenu partie au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* mais, en plus, ses diplomates ont donné au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* une interprétation plus large à certains droits économiques et sociaux. Par exemple, dans le cadre de son dernier rapport envoyé au Comité des droits de l'homme concernant l'article 40 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le Canada a expliqué que le respect du droit à la vie (article 6 du *Pacte*) incluait l'institution de mesures visant à réduire la mortalité infantile et à augmenter l'espérance de vie, comme par exemple, l'élimination de la malnutrition et des épidémies¹⁸¹.

¹⁷⁷ Voir par exemple : Doc. NU E/CN.4/515/Add.13. Aussi: F.H. Soward, Edgar McInnis, *Canada and the United Nations*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, Publishers, 1956 aux pp. 201-202.

¹⁷⁸ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, supra note 4.

¹⁷⁹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, supra note 4.

¹⁸⁰ «Draft International Covenant on Human Rights, October 12, 1951», dans G. Donaghy, *Documents on Canadian External Relations, Vol. 17, 1951*, supra note 131 à la p. 305.

¹⁸¹ Canada, Patrimoine canadien, *Canada's Fourth Report on the International Covenant on Civil and Political Rights, April 1, 1997*, en ligne : http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/english/iccpr/FD_2.htm (date d'accès : 12 juillet 2000), §45; Doc. NU CCPR/C/1/Add.43 aux pp. 20-21; Doc. NU CCPR/C/1/Add.62 à la p. 25; Doc. NU CCPR/C/51/Add.1 à la p. 5. Une telle interprétation du droit à la vie est conforme avec celle du Comité des droits de l'homme concernant l'article 6: *General*

Quant à la question des relations fédérales-provinciales, le Canada a depuis adopté une approche coopérative basée sur une procédure consultative structurée et systématique avec les provinces et les territoires. C'est d'ailleurs suite à l'obtention de l'accord des provinces obtenu lors de telles consultations que le Canada ratifia les deux *Pactes* en 1976. Depuis, le mécanisme de consultation fut à maintes reprises utilisé avant que le Canada ne procède à la ratification d'instruments internationaux¹⁸². Les débats qui eurent lieu en 1948 suggèrent que la question du partage des compétences constituait plus qu'un prétexte pour les politiciens fédéraux qui voulaient faire avorter le projet de codification des droits de la personne. Avec le recul, on s'aperçoit que les choses ont changé et ce, même si certains dirigeants semblent encore tenté de faire réapparaître le spectre du partage des compétences. Par exemple, en dépit de son engagement à ratifier la *Convention américaine des droits de l'homme*¹⁸³ en 1991, le Canada ne l'a pas encore fait, l'explication officielle étant que les différentes provinces n'ont pas encore donné leur approbation¹⁸⁴.

En définitive, il est possible d'affirmer que le gouvernement canadien et plus particulièrement le Ministère des Affaires étrangères, trompèrent autant l'opinion publique canadienne qu'internationale en dissimulant sa principale préoccupation derrière des arguments essentiellement procéduraux. De même, comme le disait Humphrey dans ses mémoires, en plus de l'hostilité certaine face à certaines dispositions de la *Déclaration*, il existait une certaine dose d'indifférence. De toute évidence, le Canada aurait pu trouver en la personne d'Humphrey un ami et un allié. En effet, qu'y aurait-il eu de plus naturel pour la délégation canadienne que d'offrir à Humphrey de l'aide en contrepartie de son important travail au sein du Secrétariat? Or, aucune référence n'est faite à Humphrey dans les nombreux télégrammes et mémoradums échangés au sein du Ministère des Affaires étrangères durant l'automne 1948! Il n'est conséquemment pas étonnant de constater que Humphrey passa finalement plus de temps à Paris cet automne avec d'anciens élèves de McGill – entre autres, Jérôme Choquette, Ross Clarkson, D'Iberville Fortier – qu'avec les membres de la délégation canadienne¹⁸⁵. L'indifférence provenait nécessairement du Ministère des Affaires étrangères.

La culture des droits de la personne n'existait tout simplement pas à l'intérieur du Ministère des Affaires étrangères. De même, il est impossible d'identifier une seule personne parmi les Pearson, Reid, Ignatieff et autres qui travaillaient à l'époque au sein de ce Ministère qui semblait donner une importance véritable à la *Déclaration universelle*. D'ailleurs, aucun d'entre eux ne relate le sujet

Comment 6(16), Doc. NU CCPR/C/21/Add.1, §5.; Doc. NU A/37/40, Annex V; Doc. NU CCPR/3/Add.1, aux pp. 382-383.

¹⁸² D. Turp, «Le Comité permanent fédéral-provincial territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne et sa participation à la mise en œuvre des traités», (1984-85) 2 *A.C.D.P.* 77; D. Turp, «La préparation des rapports périodiques du Canada en application des traités relatifs aux droits et libertés», (1986) 24 *A.C.D.I.* 161.

¹⁸³ *Supra* note 5.

¹⁸⁴ William A. Schabas, «Canadian Ratification of the American Convention on Human Rights» (1998) 16 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 315.

¹⁸⁵ A.J. Hobbins, dir., *supra* note 160 aux pp. 47, 53, 63, 85.

dans son mémoire. D'autres questions les préoccupaient davantage, comme par exemple la création de l'OTAN. Jusqu'à un certain point, en considérant la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* comme un obstacle gênant, les diplomates, les politiciens et les bureaucrates ont commis une faute plutôt grave. Probablement, plus que toute autre chose, l'histoire entourant l'adoption de la *Déclaration* racontée cinquante ans plus tard, offre au monde une appréciation réelle des obstacles auxquels les défenseurs canadiens des droits de la personne ont dû faire face. Nommons, entre autres, John Humphrey, John Diefenbaker, Frank Scott, Pierre E. Trudeau, Jacques-Yvan Morin, Paul-André Crépeau et Walter Tarnopolsky. Leur travail et leur acharnement a triomphé de ce sombre prélude que nous avait d'abord fait connaître l'histoire du Canada et de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*.