LES DROITS DE L'HOMME AU CANADA : « IL SE PEUT QUE NOUS SOYONS MEILLEURS QUE BIEN D'AUTRES, MAIS CELA NE DEVRAIT PAS NOUS SERVIR DE RÉFÉRENCE »

NINETTE KELLEY

Ninette Kelley est une ancienne haut fonctionnaire du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Elle est l'auteur de *People Forced to Flee: History, Change and Challenge* (2022) et a précédemment occupé plusieurs postes de direction au sein de l'agence des Nations unies pour les réfugiés à Genève, Beyrouth et New York. Au Canada, elle a siégé pendant huit ans à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et a occupé diverses fonctions politiques au sein d'agences humanitaires internationales, notamment dans les domaines du développement, de l'immigration et des réfugiés. Elle est également co-auteure de *The Making of the Mosaic: The History of Canadian Immigration Policy*, avec Michael Trebilcock, et ils sont présentement en cours de rédaction d'un livre sur la politique d'immigration contemporaine au Canada. Ses autres publications portent sur les droits de l'homme, la citoyenneté, la protection des réfugiés, la persécution liée au genre et la Charte canadienne des droits et libertés. Ninette Kelley est juriste de formation.

À l'échelle mondiale, voire universelle, sommes-nous sur la bonne voie en matière de droits de l'homme ? Progressons-nous de manière constante ? Est-ce quelque chose qui pourrait varier dans le temps ?

Selon moi, la trajectoire est assurément positive. Mais il ne s'agit pas nécessairement d'une trajectoire qui ne cesse être ascendante... Si vous regardez notre société - les droits des femmes, les droits des minorités, les droits des personnes LGBTQ – il reste encore beaucoup de progrès à faire, mais ce n'est rien comparé à ce que c'était il y a 50 ou 100 ans. Donc, c'est une question de savoir si vous voyez le verre à moitié vide ou à moitié plein. Je préfère toujours le voir à moitié plein - mais avec prudence, nous ne pouvons pas devenir trop complaisants. Parce qu'il y a tellement d'aspects dans

nos vies, dans notre propre pratique, dans la pratique des gouvernements, qui sont incohérents. Or, nous devons constamment faire en sorte de nous remettre en question.

La Déclaration universelle des droits de l'homme est un ensemble de mots. C'est un ensemble de déclarations de principes. Celles-ci ont-elles de l'importance ? Parce que, bien sûr, les droits de l'homme et leurs implications se manifestent dans la vie réelle, sur le terrain, là où les gens vivent et interagissent avec d'autres personnes, avec des militaires et d'autres acteurs. Qu'est-ce qu'une déclaration, un ensemble de mots, peuvent bien nous apporter ?

Je pense que cela a de l'importance. Je pense que cela établit au moins un cadre normatif, un seuil auquel vous pouvez mesurer vos actions par rapport à celles des autres. Mais le diable se trouve toujours dans les détails. Et je dirais que je suis un peu fatigué par tous ces discours sur les droits. « J'ai le droit à ceci. J'ai droit à cela ». Parce que en toute honnêteté, je pense que nous avons tous des droits, et presque toute manifestation d'une expression de préférence humaine, de volonté ou d'un accommodement est le reflet d'un droit. La difficulté survient lorsque vous avez des droits concurrents, c'est-à-dire lorsqu'une personne dit : « Je veux que mes droits soient respectés » et qu'une autre personne dit : « Cela empiète sur les miens ». Et c'est là que les mots eux-mêmes ne peuvent pas faire la différence. Ce dont vous avez besoin, c'est un système d'arbitrage, de conciliation entre mes droits et ceux des autres – ce que cela représente pour moi et ce que cela coûte aux autres. Et c'est là que je pense que l'interaction en matière des droits devient beaucoup plus difficile. Bien que je pense qu'il est vraiment important d'avoir des cadres normatifs, je ne pense pas que se tenir au milieu de la rue et se mettre à scander : « Nous avons un droit et mon droit a été violé » nous mènera très loin. Je dirais que c'est vraiment grâce à l'arbitrage que nous réalisons de réels progrès.

En 1948, le Canada a d'abord choisi de s'abstenir de venir à l'appui de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cependant, ultérieurement et sous certaines pressions, il a finalement rejoint la communauté des pays qui ont permis sa mise en application. En se penchant sur le cas du Canada plus précisément, comment qualifieriez-vous l'engagement de ce pays envers les principes des droits de l'homme ?

Cela dépend de la période. En tout cas, pendant la période d'après-guerre, nous n'avons pas été très remarquables. Et dans le domaine avec lequel je suis le plus familier, à savoir l'immigration, la citoyenneté et tout le reste, nous avons été assez peu réactifs, particulièrement dans le domaine de l'immigration. Nous n'avons pas abandonné nos préférences raciales jusqu'à la fin des années 1960. Nous avons commencé à le faire au début des années 1960, mais elles n'ont pas vraiment été bannies qu'aux environs de 1969. Nous étions très réticents quant à l'accueil des réfugiés, y compris dans la période d'après-guerre. Nous n'avons pas signé la convention internationale sur les réfugiés de 1951 que 15 ans plus tard, parce que nous voulions conserver notre capacité à sélectionner ceux qui entraient dans sur notre territoire et à le faire d'une manière qui privilégiait ceux que nous considérions comme les plus souhaitables. Et qu'en est-il des autres ? Nous n'avons pas ouvert nos portes. Et même lorsque nous avons commencé à ouvrir

les portes pour les réfugiés, à l'époque de la guerre froide, nous avons également fait preuve d'une grande partialité à cet égard. Nous avons eu tendance à accorder un traitement préférentiel aux réfugiés des pays du bloc communiste et à donner très peu d'attention aux réfugiés d'Afrique ou des Amériques qui fuyaient les dictatures de droite, et ainsi de suite. Donc, je pense que les progrès ont été initialement très modestes.

Néanmoins, je dirais qu'avec l'avènement de la politique de multiculturalisme, de la loi sur le multiculturalisme et de la *Charte canadienne des droits et liberté*, nous avons fait beaucoup plus de progrès, ce qui montre une fois de plus que les politiques normatives peuvent réellement contribuer à façonner les développements futurs. Par conséquent, elles demeurent très importantes. Maintenant, sommes-nous totalement parvenus à nos fins ? De toute évidence, non. Je pense que le Canada et les Canadiens ont tendance à se présenter comme des médiateurs honnêtes, impartiaux et généreux. Mais il y a de nombreux exemples dans nos propres politiques, nos processus, notre approche de l'« autre », qui nécessitent encore beaucoup de travail. Il se peut que nous soyons meilleurs que bien d'autres. Mais cela ne devrait pas servir de référence. Nous devrions toujours nous efforcer d'atteindre les idéaux auxquels nous aspirons.

Votre carrière ne s'est pas limitée à parler droits de l'homme. Et je me demande si vous pouvez nous évoquer un moment où vous aviez ressenti… de l'exaltation, ou peut-être même le contraire – de la frustration – lorsqu'il s'agit de faire des avancées dans le domaine des droits de l'homme. Je vous demande de parler de quelque chose de personnel. Y a-t-il quelque chose qui vous vient à l'esprit, de votre expérience dans ce domaine, qui aide à éclairer ce que signifie réaliser des progrès en matière de droits de l'homme ?

Je n'avais jamais vraiment envisagé les choses de cette façon. Mais c'est une question intéressante. Il n'y a pas qu'un seul moment dans le temps, mais je peux vous en mentionner, peut-être, plusieurs. J'ai eu le grand privilège de siéger à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, où j'entendais les demandes de statut de réfugié ainsi que les appels des ordres renvoi et des refus de parrainages familiaux. Et je dois dire que ces deux postes étaient merveilleux. Nous pouvions en effet offrir une protection à des personnes qui en avaient vraiment besoin. Et je pense que cela témoigne du fait que nous avions un système, et nous continuons d'avoir un système, qui reconnaît les droits des réfugiés de venir dans ce pays, de faire examiner leurs demandes et de recevoir une protection lorsqu'ils en ont besoin. Donc, c'était assez gratifiant.

Et deuxièmement, du côté de l'immigration, être en mesure de dire à quelqu'un qui a été présenté devant la commission sur la criminalité, parce qu'il avait des difficultés mentales, mais qu'il avait passé toute sa vie au Canada, de fournir un redressement équitable dans ces circonstances. Là encore, il s'agit d'un équilibre entre les droits – les droits de la personne et les droits du Canada de dire que vous devez partir. Et c'est dans ces expériences, je pense, que l'on peut se sentir encouragé par le fait que nous avons des systèmes et des mécanismes en place pour donner un sens véritable aux droits de l'homme qui sont incarnés dans ces grands principes.

Maintenant, de l'autre côté, je dirais que probablement, mon expérience au Liban a été l'une des plus

formatrice, à bien des égards, bien même qu'elle soit survenue plus tard dans ma carrière. Sur place, j'ai été le témoin direct du mépris absolu des droits de l'homme – de la brutalité infligée aux réfugiés syriens qui ont fui au Liban, qui ont perdu leur vie entière et, à certains égards, leur avenir. Eh bien, c'était une expérience bouleversante que je n'oublierai jamais. Et cela montre à quelle vitesse nous pouvons déraper – non pas nous, mais (une communauté, ou certains membres d'une communauté) peuvent violer les droits de l'homme individuels et collectifs des populations. (Cela est) tempéré, bien sûr, par le fait qu'il y a eu beaucoup d'aide internationale qui est venue pour tenter d'apporter plus d'espoir et de dignité dans les vies qui ont subi le déracinement et le déchirement. Donc, vous aviez ces deux éléments réunis dans le même contexte – l'un, positif, indiquant que nous pouvons faire, couplé à ce scénario déprimant de guerres, de conflits et de violence persistants que nous voyons aujourd'hui, non seulement en Syrie, mais aussi ailleurs. Cela nous rappelle à quel point nous avons encore un long chemin à parcourir.

Que peut faire – devrait faire – le Canada sur la scène internationale, non seulement pour remplir ses propres obligations, mais aussi pour encourager les autres pays du monde à aller dans la bonne direction en matière de reconnaissance et de la protection des droits de l'homme ?

Eh bien, c'est fascinant, comme vous l'avez souligné, ce n'est pas seulement ce que nous pouvons accomplir, car c'est là que je pense que tout commence. Au Canada, nous sommes particulièrement habiles à exprimer avec force notre respect pour les droits de l'homme. Et pourtant, dans notre propre pays, nous avons du travail à faire. Et je pense que si nous regardons nos communautés autochtones, il s'agit d'un problème persistant auquel nous devons accorder bien plus de sérieux que ce que nous faisons actuellement. Il est facile pour nous de prêcher dans d'autres pays (mais) chez nous, nous ne nous en sortons pas bien. Je peux vous dire qu'en ce qui concerne les réfugiés, nous nous en sortons plutôt bien. Nous sommes considérés comme un acteur très solide, et à juste titre. Nous accueillons beaucoup de réfugiés pour leur réinstallation. Mais rappelez-vous, ce sont aussi ceux que nous sélectionnons. Alors que le gouvernement sélectionne les personnes les plus vulnérables, nous nous tournons de plus en plus vers un modèle de parrainage privé qui ne reflète pas nécessairement (cela) ; il choisit des personnes (qui ont) des liens au Canada, mais elles pourraient ne pas être nécessairement des plus vulnérables. Et donc, nous commençons donc déjà à voir notre engagement fléchir envers les réfugiés les plus vulnérables. Et là où je pense qu'il y a une réelle préoccupation, c'est notre approche des demandeurs d'asile qui viennent au Canada pour faire leur demande.

Nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour limiter leur nombre. Au cours des 20 dernières années, nous avons pris des mesures pour bloquer l'accès, pour identifier les personnes non admissibles à faire une demande d'asile sur des bases, que je dirais, très discutables. Nous avons restreint les droits d'appel, nous avons fait toutes sortes de choses qui sont incohérentes avec nos valeurs souvent citées et déclarées comme respectueuses des droits de l'homme, de la responsabilité et du partage des charges. Cela concerne le domaine des réfugiés, sans parler d'autres domaines de la pratique du droit de l'immigration. Donc, je pense donc que nous devons commencer par là. Et je pense que

nous devons faire preuve d'un peu plus d'humilité sur la scène internationale. J'ai assisté à de nombreuses réunions internationales où le Canada - par exemple en 2016 – s'est levé et a parlé avec beaucoup de fierté, à juste titre, de la façon dont nous avions accepté d'accueillir 40 000 réfugiés syriens. Mais n'oubliez pas, au même moment, le Liban, qui fait probablement un tiers de la taille de l'Ontario, en avait accueilli un million. Donc, il s'agit aussi de respecter notre position non seulement par rapport à nos pairs dans le monde développé, mais aussi dans les pays à revenu moyen et faible qui accueillent beaucoup plus de réfugiés que nous. Nous devons conserver cette vision, même si parfois, je crains que nous ne la perdions de vue.

Il y a des moments où nous, Canadiens, nous nous voyons comme une étoile brillante dans le ciel des droits de l'homme. Selon vous, cette lueur brille-t-elle de tout son éclat, ou est-elle plutôt ternie par l'obscurité ?

Je considère que nous nous en sortons assez bien – je le pense vraiment. Cependant, une fois de plus, je crois que l'humilité est de mise. Regardez simplement notre population par rapport à la taille de notre territoire… En ce qui concerne les migrations environnementales, (par exemple), on pourrait légitimement attendre de nous des actions plus soutenues. Je suis convaincu que vous constateriez des lacunes de notre part, notamment en ce qui concerne notre engagement envers l'aide étrangère, l'assistance à l'étranger, ainsi que dans les domaines des droits sur le lieu de travail et du droit pénal. Il existe toute sorte de domaines où nous ne sommes pas nécessairement à la hauteur d'autres nations, je pense notamment aux pays nordiques. Ainsi, je reviens toujours à cette idée : nous devons faire preuve d'humilité et examiner attentivement nos réalisations ainsi que les aspects que nous devons encore améliorer. Il serait également bénéfique d'être un peu plus transparents sur notre reconnaissance des progrès qu'il nous reste à faire.