UN REGARD SUR LES DROITS DE L'HOMME AU CANADA À TRAVERS LA PERSPECTIVE HISTORIQUE D'UNE CARRIÈRE INDIVIDUELLE

STEPHANIE BANGARTH

Stephanie Bangarth est professeure d'histoire au King's University College, Western University. Ses recherches portent sur l'histoire de la défense des droits de l'homme au Canada et aux États-Unis, sur l'expérience des immigrants et les politiques d'immigration en Amérique du Nord, ainsi que sur l'histoire des mouvements sociaux canadiens. Elle est auteure du livre *Voices Raised in Protest: Defending North American Citizens of Japanese Ancestry, 1942–1949*. Mme Bangarth a été rédactrice en chef d'une revue de livres pour le centre d'histoire canadienne en ligne H-Canada et est membre du comité exécutif du Middle Atlantic & New England Council for Canadian Studies.

Un des faits marquants du 20e siècle est le développement d'une culture des droits. Certains spécialistes des droits de l'homme inscrivent la révolution en matière de droits dans les années 1970. Une telle approche ne prend pas en compte le long parcours historique des campagnes menées par les militants et les architectes des droits de l'homme. En outre, la révolution en matière de droits au Canada ne peut être véritablement appréhendée sans un examen de la manière dont les droits ont été interprétés et remis en question par les Canadiens.

Cet article se penchera sur la manière par laquelle la contribution d'un seul individu a pu faire progresser et étendre la révolution des droits au Canada dans les domaines du travail, de la législation sur les droits acquis et de la politique en matière de réfugiés. La vie et la carrière de F. Andrew Brewin (1907–1983), avocat, homme politique et militant canadien, mettent en lumière certains événements sociopolitiques importants au regard de l'histoire des droits de l'homme au Canada au XXe siècle. Dans son rôle d'avocat et de politicien, Brewin peut être considéré à la fois comme un acteur interne à l'État et comme un militant externe à celui-ci, évoluant entre ces deux sphères souvent utilisées pour le changement social dans les nations démocratiques. En s'appuyant sur sa biographie, cette étude se concentre sur les éléments qui brouillent le tracé entre acteurs étatiques et acteurs non

étatiques. Malgré ceux qui s'opposent à ce principe, la question de travailler au sein ou en dehors des institutions politiques canadiennes est souvent déterminée par la disponibilité de l'accès. Entre 1930 et 1980, les militants canadiens ont accepté des postes au sein du gouvernement, estimant que le travail au sein du système politique était un moyen efficace pour mener à bien des réformes, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. À une époque où les gouvernements canadiens élaboraient et administraient de nouveaux programmes portant sur de nombreux aspects de la vie des citoyens, le militantisme et la fonction publique étaient la réponse naturelle pour ceux qui espéraient influencer les débats politiques. En outre, dans ces fonctions, Brewin a eu l'occasion de mobiliser une variété de ressources qui ont été essentielles au succès et à l'efficacité de tout mouvement social. Selon Eduardo Canel (1992), ces ressources comprennent l'argent, l'organisation et le travail, ainsi que des ressources non matérielles telles que la « respectabilité », la loyauté et la légitimité[1]. La façon dont ce personnage, Andrew Brewin, a poursuivi la révolution des droits dans l'esprit de la DUDH est une histoire qui mérite d'être racontée.

DROITS DES TRAVAILLEURS

Le Saskatchewan Trade Union Act de 1944 est l'une des toutes premières prouesses juridiques de la gauche politique dans le domaine des droits des travailleurs à disposer d'eux-mêmes. Comme l'a démontré Laurel Sefton MacDowell, l'un des changements les plus spectaculaires survenus au cours de la Seconde Guerre mondiale a été la croissance du mouvement syndical. Les conflits entre les syndicats, les industriels et les pouvoirs publics à propos du contrôle des salaires et des conditions de travail, ainsi que l'insuffisance de la législation existante en matière négociation collective, ont donné lieu à des niveaux sans précédent de conflits professionnels.

Dès 1942, la Fédération du Commonwealth coopératif (précurseur de l'actuel Nouveau Parti démocratique) avait adopté un ensemble clair de priorités pour le travail. Lorsque le FCC sous la direction de T. C. « Tommy » Douglas a remporté les élections provinciales de la Saskatchewan en juin 1944, une série de nouvelles législations sur le travail ont été introduites à l'assemblée à l'automne, résultat d'une promesse préélectorale d'un nouveau pacte pour les travailleurs. Le FCC a mis en place la *Loi sur les syndicats ouvriers*, qui a rendu la négociation collective obligatoire, et le gouvernement a étendu le droit aux fonctionnaires de se joindre à des syndicats. Cette loi fut pionnière en accordant les fondements du système moderne de relations de travail : tels que l'exclusivité, la reconnaissance obligatoire, la négociation de bonne foi, et les protections contre les pratiques déloyales. Un Conseil indépendant sur les relations du travail, composé de représentants des employeurs et des employés et d'un président non aligné, supervisait ce nouveau système. Bien qu'il y ait eu quelques amendements à la *Loi sur les syndicats ouvriers*, sa structure de base est demeurée intacte. Cette loi a été qualifiée par Walter Reuther, éminent leader syndical américain,

1 Eduardo Canel, « *Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Uruguay: A Political-Institutional Account* » dans Arturo Escobar and Sonia Alvarez (eds.) *New Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder : Westview Press, 1992) : 276-290.

de « la loi la plus progressiste en matière de travail sur le continent »[2].

Pour faciliter le programme de travail de son gouvernement, Douglas avait fait appel à plusieurs spécialistes du travail de la FCC, dont F. R. Scott, David Lewis (alors Secrétaire National de la FCC) et l'avocat en droit du travail Andrew Brewin, qui ont travaillé en collaboration avec le personnel gouvernemental. Brewin était généralement réputé comme étant celui qui a rédigé la nouvelle *Loi sur les syndicats ouvriers*, qualifiée de « Magna Carta du travail de la Saskatchewan »[3]. Cependant, l'un des principaux défis était la législation fédérale préexistante, le décret C.P. 1003, les Règlements sur les relations de travail en temps de guerre, adoptés par le gouvernement libéral de William Lyon Mackenzie King le 17 février 1944. Dans ce cas, le gouvernement fédéral a utilisé ses pouvoirs d'urgence en temps de guerre, que lui confère la *Loi sur les mesures de guerre*, pour légiférer dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence provinciale. Ainsi, le gouvernement de la Saskatchewan a dû négocier avec le gouvernement fédéral.

Brewin a joué un rôle majeur à cet égard, en accompagnant le ministre du Travail de la Saskatchewan, C. C. Williams, lors de réunions avec Humphrey Mitchell, le ministre fédéral du Travail, lors de leurs discussions sur la nature de la législation du travail proposée par la province. Brewin, ainsi que Scott et Lewis, ont également rencontré des organisations syndicales, comme le Congrès du travail du Canada, par les biais de son président, Aaron Mosher, un partisan de longue date du droit à la négociation collective.

Il n'a pas fallu longtemps pour que les principes fondamentaux de la *Loi sur les syndicats ouvriers* ne soient mis à l'épreuve à Saskatchewan. La question portait sur le licenciement de six employés de John East Iron Works à Saskatoon pour leur implication dans des activités syndicales, une affaire que les Métallurgistes unis d'Amérique a porté à l'attention de la Commission des relations du travail en juin 1947. La Commission a ordonné la réintégration des employés concernés et leur a versé une indemnisation pour les salaires qu'ils ont perdus. après quoi l'employeur a alors décidé de faire appel à la Cour d'appel de la Saskatchewan pour obtenir, entre autres, un examen judiciaire des ordonnances de la commission, arguant que la Commission avait outrepassé les limites constitutionnelles et empiété sur l'autorité des Cours Supérieures en la matière. Bien que la Cour d'appel ait finalement jugé que l'article 5(e) de la loi était ultra vires, car il conférait à la Commission des relations de travail des pouvoirs judiciaires dans le domaine de l'embauche et du licenciement des employés – pouvoirs exercés par les Cours Supérieures, de district et de comté – elle a estimé que les questions soulevées par cette affaire étaient d'une telle importance publique qu'elle a accordé à la Commission des relations de travail à interjeter appel devant la Commission judiciaire du Conseil privé.

L'affaire John East Iron Works allait devenir un cas important dans l'histoire du contrôle judiciaire

2 Library and Archives Canada, F. Andrew Brewin Fonds, MG32 C26, vol. 7, file 27. Letter, Brewin to A. D. Cherniak, 4 mars 1949.

3 Thomas H. MacLeod et Ian MacLeod, *Tommy Douglas: The Road to Jerusalem* (Edmonton : Hurtig Publishers, 1987) : 157.

au Canada, mais plus largement, elle aborde maintenant la question de la négociation collective en tant que droit humain, une idée qui a été réexaminée par la Cour Suprême du Canada il y a quelques années. À l'époque, le succès du gouvernement du FCC de la Saskatchewan dans le cadre de son programme en matière de droits du travail témoignait clairement dans la vision nationale plus large du FCC, à savoir « un rôle actif pour le gouvernement » assorti d'une « législation sur les droits de l'homme et d'une législation du travail encourageant l'expansion des syndicats », comme l'a noté David Goutor[4]. Cela ne signifie pas que Brewin avait à l'esprit exclusivement la question des droits de l'homme lorsqu'il préparé son plaidoyer pour la Commission, car il savait que le succès devant la Cour suprême ne surviendrait que sur des questions juridictionnelles. Cependant, malgré le caractère restrictif de l'argumentation juridique, Brewin a joué un rôle de facilitateur dans l'établissement d'un lien entre la protection des droits de l'homme et les droits sociaux et économiques par l'État.

LA DÉCLARATION DES DROITS

Frank Scott a fait remarquer autrefois que « du point de vue constitutionnel, les années 1950 étaient principalement la décennie des droits de l'homme ». Scott faisait référence à une série d'affaires qui allaient devenir célèbres du fait qu'elles formulaient une théorie constitutionnelle connue sous le nom de « la déclaration des droits implicite »[5]. Tout au long de sa carrière juridique et politique, Brewin a été un fervent défenseur d'une déclaration des droits qui serait intégrée dans la Constitution et a joué un rôle central dans la formulation du principe de la « la déclaration des droits implicite ». Le Comité pour la déclaration des droits (CBR) a utilisé l'exemple du traitement des Canadiens d'origine japonaise pendant la guerre en relation dans le cadre de la question plus large de l'adoption d'une déclaration canadienne des droits. En s'appuyant sur le succès de la campagne visant à mettre fin aux déportations, les défenseurs canadiens ont avancé l'idée que, compte tenu des événements survenus dans le pays et à l'étranger, qu'il était nécessaire de démontrer clairement à tous les Canadiens l'urgence d'une « loi fondamentale qui reconnaisse l'être humain et le droit à la liberté en vertu de la loi de chaque Canadien, quelle que soit sa race ». L'inscription d'une déclaration des droits dans la Constitution était une idée populaire parmi les défenseurs du Canada d'après-guerre et a même reçu une attention très particulière au Parlement et au Sénat.

Brewin a rédigé une proposition d'amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique [1867] qui interdirait aux gouvernements fédéral et provinciaux de promulguer des lois qui portant atteinte à certains droits civils, notamment la liberté religieuse, la liberté d'expression et de croyance, et le droit légal de réunion, entre autres. Trois ans plus tard, le Comité pour la déclaration des droits (CBR) mettrait à nouveau la pression sur le gouvernement libéral de Louis St-Laurent, en s'appuyant encore davantage sur les concepts internationaux des droits de l'homme. Mais malgré l'hypocrisie évidente que représentait pour le Canada le fait d'être

4 David Goutor, « *A Different Perspective on the 'Labor Rights as Human Rights' Debate: Organized Labor and Human Rights Activism in Canada, 1939–1952* », *Labor Studies Journal* 36 (2011) :415.

5 Frank R. Scott, « *Expanding Concepts of Human Rights* », *Essays on the Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics* (Toronto : UTP, 1977) :353.

signataire de la DUDH, le gouvernement fédéral a refusé d'adopter une Déclaration des droits consacrée dans la constitution. Comme l'a noté Carmela Patrias, les libéraux de l'époque hésitaient à soutenir une déclaration nationale des droits, craignant que l'action de l'État sur les droits politiques ne débouche sur action étatique en matière de droits sociaux et de l'État-providence[6].

L'arrivée de Diefenbaker au poste de Premier ministre en 1957 l'a mis au défi d'obtenir le consentement des premiers ministres provinciaux, comme Maurice Duplessis du Québec, afin d'obtenir une garantie sur les droits inscrits dans la Constitution. En l'absence d'une telle coopération, il invoque la thèse selon laquelle une loi parlementaire fédérale, plutôt qu'un amendement constitutionnel, pourrait offrir une protection adéquate et efficace des droits aux Canadiens. Cet argument a été rejeté par des constitutionnalistes comme Frank Scott, Bora Laskin et Brewin, qui ont correctement anticipé l'efficacité limitée de la Déclaration des droits de Diefenbaker. Elle représentait, comme l'a suggéré Lambertson, une demi-mesure ; mais cela représentait également la fin d'une lutte majeure pour la communauté émergente des droits de l'homme au Canada[7].

LES DROITS DES RÉFUGIÉS

En 1973, plus de 7 000 réfugiés chiliens et d'autres réfugiés originaires de l'Amérique latine ont été admis au Canada après que le gouvernement socialiste-communiste démocratiquement élu de Salvador Allende eut été violemment renversé. Les partisans du régime Allende ont fui l'oppression exercée contre eux par le nouveau dirigeant militaire du Chili, le général Augusto Pinochet. Lorsque l'Argentine a fait face à un coup d'État militaire en mars 1976, un événement qui a marqué le début de la célèbre « guerre sale » de l'argentine de 1976 à 1983, une deuxième vague de réfugiés chiliens a cherché à venir au Canada.

Au lendemain du coup d'État de 1973, des membres des Églises protestante et catholique du Canada ont appelé le gouvernement canadien à dénoncer les abus des droits de l'homme et à accorder l'asile aux réfugiés chiliens se trouvant tant à l'intérieur du Chili qu'en Argentine voisine. Robert Andras, le ministre de l'Immigration et des Affaires extérieures, est resté réticent à le faire. Sur les conseils de l'ambassadeur du Canada au Chili, Andrew Ross, le gouvernement canadien a reconnu la junte de Pinochet le 29 septembre 1973, au motif qu'elle est la seule autorité du pays. Cette décision n'a pas été bien accueillie par les défenseurs des réfugiés, comme l'a noté Andrew Thompson[8]. Beaucoup, y compris les églises, se demandaient si le gouvernement canadien était mécontent de la chute du gouvernement Allende. Andras craignait que parmi les réfugiés se trouvent des terroristes, des communistes et des éléments subversifs. Ce n'est qu'après un élan de désapprobation de divers groupes de justice sociale et de trois parlementaires (Brewin, David MacDonald, Louis Duclos) que

6 Carmela Patrias, « *Socialists, Jews, and the 1947 Saskatchewan Bill of Rights* », *Canadian Historical Review* 87, no. 2 (juin 2006) : 269.

7 Ross Lambertson, *Repression and Resistance: Canadian Human Rights Activists, 1930–1960*, (Toronto : UTP : 2005) : 370.

8 Andrew Thompson, *In Defense of Principles: NGOs and Human Rights in Canada* (Vancouver : UBC Press, 2010) : 22.

le gouvernement canadien a réévalué sa position et entamé le processus par lequel le Canada allait accueillir plus de 4 500 réfugiés chiliens avant la fin de l'année 1976.

Pour leur part, les trois députés ont recommandé que des normes pour la définition et l'admission des réfugiés soient clairement établies dans la législation ou dans des réglementations explicites. En plus de leur proposition qu'un formulaire de demande distinct et adapté pour les réfugiés soit préparé, Brewin, MacDonald et Duclos ont recommandé que tous les réfugiés dont le statut est reconnu par les Nations Unies soient considérés comme des réfugiés aux fins de l'immigration canadienne. Bien que le Canada ait accepté la définition de réfugié adoptée par les Nations Unies au moment de la publication du rapport en novembre 1976, il n'a pas accepté les critères fixés par les Nations Unies pour déterminer ou évaluer ce qui est un réfugié de bonne foi. En effet, les agents d'immigration canadiens étaient connus pour rejeter un grand nombre de réfugiés enregistrés par le HCR. Brewin utiliserait ces informations pour recommander de nombreuses modifications à la politique de réfugiés proposée en cours d'élaboration à ce moment-là par le Sous-comité de l'immigration. En 1978, marque alors première fois où une loi sur l'immigration inclut une catégorie humanitaire pour les réfugiés ayant besoin de protection et de réinstallation. Elle a également introduit *Le Programme de parrainage privé de réfugiés*, qui permettait aux Canadiens de participer à la réinstallation des réfugiés. Une avancée significative, reflétant les recommandations de Brewin, MacDonald et Duclos, qui consistaient à ne pas exiger des réfugiés d'être à l'extérieur du pays lorsqu'ils présentaient leur demande.

Au moment où la crise des réfugiés faisait l'objet d'une enquête, Brewin, MacDonald et Duclos ont également détaillé les violations des droits de l'homme, telles que le recours à la torture et aux escadrons de la mort dans la recherche d'adversaires politiques de gauche. Ils ont même associé la restauration des droits de l'homme comme une condition préalable à l'octroi de prêts et de capitaux auprès du Canada ou du reste de la communauté internationale des investisseurs. Dans les années 1970, le problème concernait les mines de Noranda au Chili et les prêts accordés par les banques canadiennes à ce pays, que les Églises, par l'intermédiaire de la *Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility* et d'Amnesty International, continuaient à protester. Cette visite a débouché sur un autre résultat : la tentative de Brewin de faire adopter un projet de loi sur la question du commerce équitable et des droits de l'homme. En 1977, puis en 1978, les projets de loi d'initiative parlementaire C-371 et 272, intitulés, « Loi interdisant l'aide aux pays étrangers qui violent constamment les droits de l'homme », étaient des tentatives de Brewin de faire reconnaître les principes des droits de l'homme dans les opérations commerciales canadiennes. Le contexte du projet de loi est presque entièrement basé sur les observations que lui et ses collègues ont faites lors de leur voyage en Amérique du Sud en 1976. Son effort échoue, car le projet de loi reste lettre morte à la Chambre des communes, rejeté par la majorité des libéraux. En revanche, il a tenu sa promesse de retirer tous ses comptes personnels de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Il a cependant tenu sa promesse de retirer tous ses comptes personnels de la Banque Canadienne Impériale de Commerce lorsqu'il a appris l'octroi d'un prêt de 210 millions de dollars au gouvernement du Chili.

En explorant le passé, cette étude a démontré l'importance du militantisme individuel et illustre la manière dont la mobilisation politique est vitale aux côtés de la politique électorale. Elle éclaire la manière dont l'action individuelle a contribué à l'histoire des droits de l'homme au Canada, car de nombreuses initiatives connaissent le succès ou l'échec en fonction de l'enthousiasme et de l'implication des leaders clés. Alors que les gouvernements, les organisations internationales et les ONG jouent un rôle essentiel dans la défense des droits de l'homme, les militants individuels peuvent façonner un mouvement. Le dévouement de F. Andrew Brewin au cours de sa carrière et son militantisme auprès de la population ont contribué à susciter des changements positifs et à demander des comptes à ceux qui étaient responsables des violations des droits de l'homme.