

Bulletin de l'ACAT Canada



La ratification de l'OPCAT dans le fédéralisme canadien

Réflexion de Danny Latour, administrateur de l'ACAT Canada

Il y a presque un an jour pour jour, le gouvernement fédéral annonçait qu'il considère la possibilité de ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) [1]. Il s'agit d'une excellente occasion pour rappeler l'impact du fédéralisme canadien sur le processus de ratification de ce traité. L'OPCAT vise à améliorer les mécanismes de prévention contre la torture et les mauvais traitements (droits de la personne), en intégrant un dispositif obligeant les États à permettre l'accès à des inspecteurs indépendants à tous ses établissements de privation de liberté [2]. Cet arti-

cle vise à clarifier le processus d'intégration de l'OPCAT dans le cadre du fédéralisme canadien. Pour ce faire, l'analyse se fera en deux étapes : i) l'impact du partage des compétences et de la règle de droit dans le fédéralisme, et ii) la ratification et la mise en œuvre des traités relatifs à une compétence scindée.

Impacts du partage des compétences et de la règle de droit dans la fédération

Le partage des compétences est une conséquence inévitable de toutes les fédérations. En effet, comme une fédération est un État (pays) composé de gouvernements locaux (p. ex. des provinces) et d'un gouvernement central (p. ex. un gouvernement fédéral), l'administration des services publics, la protection des citoyens et la prise de décisions d'ordre national doivent être partagées entre ces derniers [3].

Au Canada, ce partage des compétences est décrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* [4], laquelle impose de nombreuses règles à cet effet. D'une part, cette *Loi* attribue expressément des domaines de compétences exclusifs au gouvernement fédéral et d'autres, aux gouvernements provinciaux ; elle prévoit aussi l'existence de deux domaines de compétences entièrement partagés, soit l'immigration et l'agriculture. D'autre part, ce partage n'est pas toujours étanche. En effet, il existe des exemples où des domaines de compétences peuvent se chevaucher ou encore être scindés entre le fédéral et les provinces.

La protection des droits de la personne et l'administration des établissements carcéraux entrent dans cette dernière catégorie. Le gouvernement fédéral administre les pénitenciers fédéraux (incarcération de plus de deux ans) et les provinces, les centres de détention (incarcération de deux ans moins un jour) et les centres de réadaptation relatifs à la protection de la jeunesse [5].

Voici la règle de droit généralement applicable

Sommaire

Article de réflexion :

La ratification de l'OPCAT dans le fédéralisme canadien

Appel à l'action :

Un Canadien dans le « couloir de la mort » aux États-Unis depuis 33 ans

Nouvelles de l'association

Portrait des membres de l'ACAT Canada
L'ACAT interpellée par ses membres

En tant qu'organisme œcuménique engagé dans la lutte contre la torture, ACAT Canada est membre de la Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT) ayant un statut consultatif auprès des Nations unies

au Canada : lorsque le fédéral légifère dans un domaine dont la compétence est entièrement partagée (p. ex. agriculture et immigration) ou encore lorsqu'un domaine exclusif de compétence en chevauche un autre (p. ex. aéronautique et zonage des terres), c'est la norme fédérale qui aura préséance [6]. Toutefois, les domaines de compétences scindées constituent une exception à cette règle. Ainsi, dans cette situation, le fédéral ne peut intervenir unilatéralement dans la gestion des centres de détention sous compétence provinciale, imposer sa volonté, à moins que les provinces ne soient réceptives aux demandes du fédéral.

Nous verrons dans la prochaine partie que le partage des compétences garanti par la constitution et les limites juridictionnelles qui en découlent imposent des contraintes supplémentaires à l'intégration d'un traité dans tous les paliers du droit canadien.

Ratification et mise en œuvre des traités relatifs à une compétence partagée

Au Canada, la ratification des traités est une compétence qui revient au fédéral, le seul capable d'engager le pays entier à devenir membre d'un traité international. En théorie, cette décision revient à lui seul, et ce, même si le traité en question touche à des domaines de compétences exclusifs aux provinces (p. ex. la santé, l'éducation, le droit privé, etc.). En effet, la ratification des traités fait partie de la prérogative royale, cette dernière étant attribuée au pouvoir exécutif au Canada (soit le cabinet du premier ministre) [7].

Nonobstant cette prérogative, il est dans l'intérêt du Canada de s'assurer, avant de ratifier un traité, qu'il sera en mesure de le respecter. En effet, lorsqu'un État ne remplit pas ou contrevient à ses engagements internationaux, il pourrait voir sa responsabilité engagée devant les autres États, et ce, peu importe si les difficultés sont d'ordre interne [8]. Cette situation, bien que théorique, pourrait alors mener à des sanctions financières et diplomatiques. Le Canada a donc intérêt à s'assurer de la possibilité d'appliquer uniformément un traité avant de le ratifier.

Par ailleurs, et en référence à la première partie de ce texte, il s'agit de la même règle relative au partage des compétences qui s'applique en matière de ratification des traités. C'est-à-dire que le gouvernement fédéral ne dispose pas du pouvoir de modifier des lois relevant de la compétence provinciale en ratifiant un traité international, car cela reviendrait à faire indirectement ce qui ne peut être fait directement. Un tel acte serait inconstitutionnel (*ultra vires*) et donc sans

effet [7]. La constitution empêche que l'acte de ratification d'un traité par le fédéral entraîne une modification directe des lois relatives aux domaines de compétences des provinces.

Du côté de la mise en œuvre des traités, le Canada étant un État dit dualiste (en opposition aux États dits monistes), les traités n'ont pas force de loi dès leur ratification. Les dispositions de ces derniers doivent faire partie du droit canadien. Deux solutions se présentent : soit le parlement fédéral déclare que ses lois sont déjà compatibles avec le texte du traité (harmonisation), soit qu'il intègre des dispositions du traité ou le traité en entier au moyen d'une loi (renvoi) [8]. Puisque l'OPCAT nécessite des modifications législatives dans un domaine de compétence scindé – soit de permettre le plein accès à des experts indépendants à tout lieu de privation de liberté –, le traité ne peut être mis en œuvre en utilisant la procédure d'harmonisation et sans l'accord des provinces.

Ainsi, les limites imposées par la responsabilité internationale, le partage des domaines de compétences et par la mise en œuvre des traités obligent donc de fait le fédéral à négocier avec les provinces lorsque le domaine d'application d'un traité en voie d'être ratifié relève d'une compétence scindée avec les provinces.

Considérant cette obligation de négocier avec les provinces avant de ratifier l'OPCAT, le fédéral doit demander à chaque province qu'elle adapte ses lois de manière à permettre l'application du traité. Or, la constitution canadienne ne prévoit pas d'organe de négociation officiel et permanent afin de faciliter les relations entre les provinces et le fédéral [10]. Chaque négociation pancanadienne de haut niveau (ministres et premiers ministres) doit être planifiée et organisée spécialement à l'avance. Quant aux négociations tenues entre les fonctionnaires, elles se font généralement de manière bilatérale et semblent peu opportunes dans le cadre de modifications législatives pancanadiennes.

Pour conclure, la ratification et la mise en œuvre de l'OPCAT dans la fédération canadienne forment un processus complexe. D'une part, la démarche nécessitera probablement la mise en place d'une conférence pancanadienne ministérielle dans le but de négocier avec les provinces, qui devront supporter une partie des coûts des modifications législatives et de l'adaptation des fonctionnaires. D'autre part, dans un contexte où chaque gouvernement désire réaliser en priorité ses promesses électorales, les modifications législatives requises pour intégrer les dispositions d'un

traité comme l'OPCAT imposent une pression sur les calendriers législatifs, sans compter que ces modifications imposent un certain degré d'adaptation de la part des forces de l'ordre. Enfin, ces difficultés ne devraient pas pour autant constituer une excuse pour rester à la traîne en matière de protection internationale des droits de la personne. Il en va de la cohérence entre les paroles et les actes, il en va de la crédibilité de ce pays au sein des instances internationales et dans ses interventions pour la défense des droits de la personne.

Sources

Cour suprême du Canada. 2007. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta* [6]

Gouvernement du Canada. 1867. *Loi constitutionnelle de 1867*. art. 91, 92 [4]

La Presse canadienne. 2016-05-03. Le Canada s'engage à respecter le protocole des Nations unies contre la torture. *Les nouvelles de Radio-Canada* : ici.radio-canada.ca/nouvelle/779249/canada-onu-torture-protocole-convention-stephane-dion-justin-trudeau [1]

Lemonde, Lucie et Desrosiers, Julie. 2002. Le droit à un recours effectif lors de la violation des droits fondamentaux des mineurs privés de liberté. *Revue du Barreau*, t. 62, n° 1, p. 211-212 : www.barreau.qc.ca/pdf/publications/revue/2002-tome-62-1-p205.pdf [5]

Nations unies. 1969. *Convention de Vienne sur le droit des traités*. RTNU, eev. le 27 janvier 1980, art. 27 [8]

Nations unies. 2003. *Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains et dégradants*. RTNU, eev. le 22 juin 2006, art. 1-4 [2]

Parlement du Canada. 2008. Le processus de conclusion des traités au Canada. *Publications de recherche de la bibliothèque du parlement* : www.bdp.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2008-45-f.htm?cat=government#a2 [7]

Pelletier, Réjean et Tremblay, Manon. 2009. *Le parlementarisme canadien*. Les Presses de l'Université Laval, p. 41-85 [3] et 137-148 [10]

Van Ert, G. 2002. *Using international Law in Canadian Courts*. La Haye, Kluwer Law International, p.179, cité dans LaViolette, Nicole. 2004. La loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la définition internationale de la torture. Dans *R.G.D.* 34, p. 594 [9]

Portrait des membres de l'ACAT Canada en 2017

par Marc Millette, secrétaire de l'ACAT Canada

Remarques méthodologiques

Le portrait qui suit a été établi à partir d'un sondage réalisé entre le 20 janvier et le 6 février 2017 auprès de tous les membres inscrits au Registre de l'association. Quatre-vingt-dix personnes ont répondu au sondage, soit près des deux tiers des membres. Cela constitue un excellent taux de réponse, et nous en remercions tous les répondants.

L'ACAT Canada est une association composée de membres qui sont répartis presque également entre les hommes et les femmes, et dont les deux tiers sont membres depuis plus de 10 ans. Près de 50 % sont célibataires, tandis qu'environ 40 % sont mariés ou vivent en couple. Comme la moyenne d'âge des membres est de 74 ans, il n'est pas surprenant de constater que 64 % sont retraités et 20 % sont membres de communautés religieuses.

Près de 80 % des membres de l'ACAT Canada ont fait des études universitaires. La grande majorité est également membre d'autres associations de défense des droits de la personne : en tête, l'organisation Développement et Paix, suivie d'Amnistie internationale (section francophone).

Deux raisons principales expliquent pourquoi on adhère à l'ACAT : (dans l'ordre) a) par compassion et solidarité avec les victimes de torture ou de traitements cruels, dégradants ou inhumains et b) parce que les principes d'intervention de l'ACAT s'inspirent des valeurs chrétiennes. L'attachement à ces valeurs explique donc la spécificité de l'ACAT Canada : il motive et justifie l'appartenance à l'association pour plus des trois quarts des membres. Enfin, fait à signaler : près de 20 % des répondants seraient intéressés ou peut-être intéressés à agir comme bénévoles pour l'ACAT Canada.

En résumé, l'ACAT Canada est une association très vieillissante, composée majoritairement de retraités et de membres de communautés religieuses. Ses membres, qui sont fortement scolarisés, font preuve d'une grande loyauté envers l'ACAT Canada, même si la grande majorité adhère également à d'autres ONG de défense des droits de la personne. Les membres s'engagent non seulement pour des raisons de solidarité avec les victimes, mais aussi en raison de leurs valeurs chrétiennes.

Un Canadien dans le « couloir de la mort » aux États-Unis depuis 33 ans

Appel à l'action préparé par Laïla Faivre, stagiaire

Ronald Smith, un détenu canadien condamné à mort en 1983 aux États-Unis, est toujours en attente de son exécution. Depuis plus de 10 ans, il espère que le Canada mette en œuvre une demande de clémence afin de faire permuter sa peine capitale en peine à perpétuité au Canada. Il pourrait ainsi bénéficier du droit à demander une libération conditionnelle, comme toutes les personnes incarcérées à perpétuité au Canada.

Ronald Smith, originaire de l'Alberta, a été condamné à mort pour les meurtres de Harvey Madman Jr et de Thomas Running Rabbit, commis alors qu'il était sous influence de la drogue et de l'alcool près d'East Glacier, au Montana. Depuis 1983, il attend dans le couloir de la mort. En effet, la date de son exécution a été fixée à cinq reprises et chaque fois, l'ordre d'exécution a été annulé [1]. De plus, M. Smith devant être exécuté par injection létale, comme le prévoit la loi du Montana, ses avocats ont soulevé l'irrégularité de l'utilisation de ce sédatif. Celui-ci, qui cause une mort « atroce et terrifiante », constitue une peine « cruelle et inusitée », contraire à la dignité humaine garantie par les droits de la personne. En outre, en 2008, l'Union américaine des libertés civiles a déposé une poursuite devant les tribunaux au nom de M. Smith, plaidant que les méthodes d'injections de cet État constituaient une peine

« cruelle » et violaient le droit des détenus à la dignité humaine [2].

Depuis une dizaine d'années, ses avocats ont adressé des requêtes au gouvernement du Canada pour que celui-ci formule une demande de clémence au gouverneur du Montana, ce qui permettrait de voir la peine capitale de M. Smith commuée en emprisonnement à perpétuité. L'intérêt de cette démarche est de rapatrier M. Smith dans une prison canadienne, afin qu'il puisse prétendre à une demande de libération conditionnelle, demande à laquelle il pourrait obtenir une réponse favorable, étant considéré comme un prisonnier modèle au Montana. Une demande de clémence a déjà été formulée en 2012, mais n'a pas abouti. Le sujet a été remis sur la table lorsqu'en février 2016, après sa rencontre avec le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Stéphane Dion, a

affirmé que le Canada demanderait la clémence pour chacun des cas, sans exception [3].

Contexte

Les États-Unis ont ratifié la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants le 21 octobre 1994. Si cet accord n'interdit pas de manière explicite la peine de mort, il ouvre toutefois des possibilités plus larges sur cette question [4]. Le Comité contre la torture qui s'est penché sur le problème a reconnu que le syndrome du couloir des condamnés à mort, qui demeurent dans une situation d'incertitude quant à leur exécution, s'apparente à un traitement cruel et inhumain, en violation de l'article 16 de la Convention [5]. Le Comité a également déclaré que la méthode de l'injection d'un produit mortel devrait être reconsidérée, afin d'empêcher des douleurs ou souffrances aiguës. L'éventualité que cette méthode soit hors-la-loi

Canada : Suite

pourrait restreindre considérablement la possibilité d'un État de recourir à la peine de mort sans violer la Convention. C'est justement lors de l'examen du Comité sur les États-Unis en 2006 qu'a été soulevée la nécessité pour le pays de revoir ses méthodes employées pour les exécutions, en particulier celles faites par injection d'un produit mortel, afin d'empêcher des douleurs ou souffrances aiguës sur les condamnés à mort [6], ce qui violerait la Convention.

Dans un tel contexte, l'ACAT Canada vous invite à interpeller la ministre des Affaires étrangères, Mme Chrystia Freeland, pour lui rappeler que, compte tenu des violations de la Convention contre la torture, il est impératif que le Canada mène à terme sa demande de clémence amorcée par son ministère en février 2016.

Sources

Comité contre la torture des Nations unies. 2001.

Observations finales sur l'Arménie. A/56/44, § 39 : tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F56%2F44%28SUPP%29&Lang=fr [5]

Comité contre la torture des Nations unies. 2006.

Observations finales sur les États-Unis. CAT/C.USA/CO/2, § 31 : tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/USA/CO/2& [6]

La Presse canadienne. 2015-09-05. Cause Ronald Smith : un juge met sa décision en délibéré. *Les nouvelles de Radio Canada* : ici.radio-canada.ca/nouvelle/737341/ronald-smith-couloir-de-le-mort-montana-contestation-constitutionnelle [2]

La Presse canadienne. 2016-12-09. La clémence demandée pour un Canadien condamné à mort au Montana. *Le Devoir* : www.ledevoir.com/international/etats-unis/486783/etats-unis-la-clemence-demandee-pour-un-canadien-condamne-a-mort [1] [3]

Organisation mondiale contre la torture (OMCT). 2006. *Quels recours pour les victimes de la torture ? Guide sur les mécanismes de communications individuelles des organes des traités des Nations unies* : www.omct.org/files/2006/11/3979/handbook4_full_fr.pdf [4]

Bulletin de l'ACAT Canada

Mai 2017, Volume 8, n°04

Équipe de rédaction : Laïla Faivre, Danny Latour, Marc Millette et le Comité des interventions

Coordination de l'édition : Nancy Labonté

Révision : Josée Latulippe

La reproduction en tout ou en partie du contenu de ce Bulletin est autorisée (sans permission de l'ACAT Canada) à condition d'en citer la source.

Les articles reproduits dans ce Bulletin représentent l'opinion de leur auteur et non celle de l'ACAT Canada.

Pour nous joindre :

ACAT Canada
(Action des chrétiens pour l'abolition de la torture)
2715 Côte Ste-Catherine, Montréal, Québec, H3T 1B6

Téléphone : (514) 890-6169

Courriel : acat@acatcanada.org

Restez informés : www.acatcanada.org
www.facebook.com/acatcanada

Fédération internationale : www.fiacat.org

L'ACAT Canada interpellée par ses membres

par Marc Millette, secrétaire de l'ACAT Canada

Une des questions du sondage que l'ACAT Canada a réalisé auprès de ses membres en janvier et février derniers avait pour but de demander des suggestions visant à améliorer le fonctionnement de l'association. Le tiers des participants au sondage ont présenté des propositions d'améliorations, qu'il est possible de regrouper et de résumer en formulant les quatre priorités [1] suivantes :

1. **Élargir le nombre de membres** (par le recrutement, notamment auprès des jeunes, dans les Églises chrétiennes et en dehors ; en sollicitant ceux et celles qui ont quitté l'association ; en mobilisant toutes les paroisses ; en embrigadant les autres Églises ; en diffusant de manière plus vigoureuse le message de l'association ; etc.) ;
2. **Revaloriser les priorités et les objectifs de l'ACAT ;**
3. **Accroître la visibilité de l'ACAT Canada** (dans les médias traditionnels, sur les réseaux sociaux, via les feuillets paroissiaux, par la publicité dans les médias, par la diffusion du bulletin de l'association dans les paroisses, etc.), particulièrement lors de violations flagrantes des droits de

la personne, trop souvent observées lors d'attentats terroristes ;

4. **Établir des partenariats** : associer l'ACAT Canada à Amnistie internationale.

Fait à signaler : toutes ces priorités sont maintenant reflétées dans le Plan d'action adopté par le conseil d'administration de l'association pour l'année 2017. De plus, de nouvelles instances ont été mises sur pied pour appuyer l'ACAT dans la mise en œuvre de ce plan d'action : soit, pour exemples, le Comité de planification stratégique et le Comité des communications et du recrutement. Enfin, le Comité des interventions, qui constitue un rouage essentiel du fonctionnement de l'ACAT, s'est vu adjoindre de nouveaux membres avec la participation de stagiaires.

Comme chacun le sait, les défis auxquels doit faire face l'ACAT Canada sont énormes, de plus en plus nombreux et variés, de sorte que toutes les ressources, particulièrement bénévoles [2], sont les bienvenues. Au cours des prochains mois, nous tenterons de faire état des progrès de l'association pour satisfaire les quatre priorités mentionnées ci-dessus.

À surveiller !

[1] Dans certains cas, le texte même du répondant a été cité dans la formulation de la priorité.

[2] Si vous souhaitez offrir vos services comme bénévole, merci de contacter Nancy Labonté, coordonnatrice à l'ACAT Canada, au 514 890-6169.

Appel à l'action au Canada : Mode d'emploi pour agir

Pour faire suite à l'appel à l'action présenté dans ce numéro, agissez! Premièrement, signez et ajoutez votre nom sur la lettre annexée au présent Bulletin. Ensuite expédiez une copie de cette lettre à l'adresse principale indiquée en haut (timbre régulier exigé).

Envoyez aussi une copie conforme (C.c.) à l'adresse secondaire (timbre pour les É.-U. : 1,20\$).

Destinataire :

L'honorable Chrystia Freeland, ministre des Affaires étrangères
Affaires mondiales Canada
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2

C.c. :

M. Stéphane Lessard, consul général
Consulat général du Canada à Denver
1625 Broadway, bureau 2600
Denver, CO 80202 USA

En tant qu'organisme oecuménique engagé dans la lutte contre la torture,
ACAT Canada est membre de la Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (FIACAT)
ayant un statut consultatif auprès des Nations unies : www.fiacat.org