

**NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE  
ET APD (ANCIENNEMENT APD) CANADIENNE :  
IMPLICATIONS ET ENJEUX DE LA LOI CANADIENNE SUR LA RESPONSABILITÉ  
EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OFFICIELLE  
(COMMUNÉMENT APPELÉE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT)  
NOTE D'INFORMATION DU CCCI<sup>1</sup>**

**A. CONTEXTE**

1. La Loi précise, à l'article 4, que « L'aide au développement ne peut être fournie que si le ministre compétent<sup>1</sup> est d'avis qu'elle :
  - a) contribue à la réduction de la pauvreté;
  - b) tient compte des points de vue des pauvres;
  - c) est compatible avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. »

Cet article énonce trois critères clés pour aider le ministre responsable de l'APD à déterminer si un octroi prévu par le gouvernement pourra être qualifiée d'aide publique au développement. Le ministre doit être « d'avis que » on a rempli les **trois critères** pour chacun des octrois de l'APD canadienne. Le ministre peut fournir d'autres types d'aide internationale, mais ceux-ci ne peuvent faire partie de l'aide au publique développement.

2. La Loi (article 3) présente une définition de l'aide publique au développement conforme à celle formulée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE<sup>2</sup>. La définition de l'APD donnée par le CAD a été obtenue (et modifiée) par consensus entre les 23 pays donateurs membres du CAD, y compris le Canada. Selon cette définition, le Canada est tenu de déclarer périodiquement au CAD ses décaissements et ses engagements futurs au titre de l'APD canadienne. Toutefois, outre la cohérence avec cette définition convenue à l'échelle internationale, la Loi exige que désormais, de tels décaissements et engagements de la part du Canada soient **aussi** conformes à l'article 4 de la Loi.

---

<sup>1</sup> Un « ministre compétent » est non seulement le ministre chargé de l'administration de l'ACDI, mais tout ministre responsable de fournir l'aide publique au développement canadienne, tel que le ministre des Finances, dans le cas des affectations d'APD à l'AID de la Banque mondiale, ou le ministre des Affaires étrangères, dans le cas des affectations aux initiatives de consolidation de la paix.

<sup>2</sup> Voir le CAD de l'OCDE « Is it ODA? A Factsheet, July 2008 » (<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>). La Loi ne renvoie pas directement à la définition de l'APD, mais reprend textuellement le critère du CAD relativement à l'APD. Aux fins de la Loi, l'aide publique au développement consiste en de l'aide internationale « a) soit qui est administrée dans le but premier de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement, qui est accordée à des conditions de faveur, qui comporte un élément de subvention d'au moins 25 % et qui satisfait aux exigences énoncées à l'article 4; b) soit qui est fournie en vue d'alléger les effets d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence survenant à l'étranger. » Le CAD dresse aussi la liste des pays admissibles à l'APD en fonction de leur revenu national brut par habitant (d'au plus 11 455 \$ US dans le cas des pays en développement à revenu intermédiaire, tranche supérieure (voir la liste des pays à <http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf>). La Loi canadienne ne fait aucune mention des pays admissibles.

3. La Loi ne donne aucune piste d'interprétation concernant l'article 4 pour ce qui est de « [contribuer] à la réduction de la pauvreté » et de « [tenir] compte du point de vue des pauvres ». Elle indique cependant qu'on entend par « normes internationales en matière de droits de la personne » des normes qui sont **fondées sur** les « conventions internationales en matière de droits de la personne » auxquelles le Canada adhère et sur le « droit coutumier international » (Loi sur la responsabilité en matière d'*aide au développement officielle*, article 3, c'est nous qui soulignons). L'affirmation voulant que les normes en matière de droits de la personne soient **fondées sur** les conventions en matière de droits de la personne sous-entend que de telles normes pourraient déborder les obligations de ces conventions et englober d'importantes Observations générales tirées de ces conventions (voir ci-dessous).
4. La présente note d'information examine les implications de l'application des normes internationales en matière de droits de la personne à l'aide au développement international, comme le prescrit la Loi. On y soutient que les normes internationales en matière de droits de la personne, selon l'article 4 de la Loi, offrent de solides assises pour déterminer l'approche adoptée par le ministre afin de s'assurer que l'APD « contribue à la réduction de la pauvreté » et « tient compte du point de vue des pauvres ». On y défend l'opinion voulant que *seule* une approche fondée explicitement sur les droits de la personne concernant l'exécution des programmes d'APD du Canada peut respecter les trois critères prescrits par la Loi.

#### **CONVENTIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE ET DROIT COUTUMIER INTERNATIONAL**

4. Les normes internationales en matière de droits de la personne dont il est question dans la Loi sur la responsabilité en matière d'aide publique au développement sont tirées de traités en matière de droits de la personne auxquels le Canada est partie. Outre la Charte de l'ONU et la Déclaration universelle des droits de l'homme (qui n'est pas considérée comme juridiquement contraignante), l'ONU dispose d'un ensemble de neuf pactes et conventions qui constituent des points de référence clés concernant le droit international exécutoire en matière de droits de la personne :
  - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)
  - Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)
  - Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)
  - Convention relative aux droits de l'enfant (CRDE)
  - Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIETFDR)
  - Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT)

- ❑ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM) (Le Canada n'a ni signé ni ratifié cette Convention.)
- ❑ Convention relative aux droits des personnes handicapées (Le Canada a signé cette Convention mais ne l'a pas ratifiée.)
- ❑ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (Le Canada n'a ni signé ni ratifié cette Convention.)

Dans tous les traités ci-dessus, les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels.

5. La définition des normes inscrites dans la Loi ne les limite en rien aux normes de l'ONU. Le Canada a ratifié cinq des sept conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail<sup>3</sup>. La Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement est elle aussi une convention pertinente. Les quatre Conventions de Genève (telles que la Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre) et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide sont aussi des traités internationaux pertinents en matière de droits de la personne, que le Canada a ratifiés. Bien que la Loi exclut l'aide humanitaire internationale canadienne des critères de l'APD énoncés à l'article 4 (paragraphe 1.1), d'autres types d'APD canadienne accordée à des États en conflit ou en situation d'après-conflit doivent remplir les trois critères, y compris la conformité aux normes internationales en matière de droits de la personne.
6. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est assorti d'un protocole facultatif qui prévoit des recours judiciaires en cas de violation de ces droits. En juin dernier, après de nombreuses années de plaidoyer par les organisations de défense des droits de la personne, le Conseil des droits de l'homme a adopté, par consensus, un protocole facultatif au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels prévoyant une procédure de plainte. Bien qu'il soit membre du Conseil des droits de l'homme et qu'il se soit toujours opposé à ce Protocole, le Canada n'a pas empêché le consensus au Conseil des droits de l'homme<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Les sept conventions fondamentales de l'OIT sont les suivantes :

- C87 : Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical
- C98 : Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective
- C100 : Convention sur l'égalité de rémunération
- C105 : Convention concernant l'abolition du travail forcé
- C111 : Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession
- C138 : Convention sur l'âge minimum
- C182 : Convention sur les pires formes de travail des enfants

Le Canada n'a pas ratifié les conventions C98 (Droit d'organisation) et C138 (Âge minimum).

<sup>4</sup> Le Protocole provisoire est une procédure en vertu de laquelle une personne peut déposer une plainte auprès d'une organisation internationale après avoir épuisé tous les recours dans son pays. Toutefois, le Conseil des droits de l'homme est un organe politique sans pouvoir judiciaire d'imposer une décision.

7. De nombreux pays considèrent aussi que la Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1986, est un important document de l'ONU en matière de droits de la personne. Bien qu'elle ait été adoptée par une majorité écrasante de voix à l'Assemblée générale, le Canada, qui a été un des quelques pays à s'abstenir de voter à l'Assemblée générale, ne reconnaît pas cette Déclaration. Il reste que le Système des droits de l'homme de l'ONU a continué d'élargir la portée du droit au développement par l'entremise de la Commission des droits de l'homme (et depuis 2006, du Conseil des droits de l'homme, qui lui a succédé), bien que la Déclaration n'ait jamais été officiellement transformée en convention par les membres des Nations unies.
8. Chacun des traités (c.-à-d. les pactes et les conventions) a son propre organe créé en vertu d'un traité de l'ONU (souvent qualifié de comité). Les comités sont composés de spécialistes des droits visés par le traité. Un comité vérifie le respect du traité; il peut se pencher sur des questions et tenir des audiences pour interroger les États concernant leurs rapports de conformité. Après avoir examiné les rapports et les pratiques des États, les comités ont adopté plusieurs « Observations générales » qui précisent le sens particulier des dispositions des traités en ce qui a trait aux obligations des États et à l'intention des personnes qui revendiquent des droits particuliers. Les Observations générales sont considérées comme des interprétations par voie d'autorité des obligations contraignantes découlant de la convention originale. Elles sont souvent très détaillées et sont citées abondamment au cours des discussions d'ordre juridique et politique; elles ont pour but de préciser les obligations des États aux termes des traités respectifs. Puisque la Loi définit les normes internationales en matière de droits de la personne comme étant « fondées sur » les conventions en matière de droits de la personne, les Observations générales s'avèrent particulièrement utiles lorsqu'il s'agit d'étoffer les considérations que doit fournir le ministre pour respecter les normes<sup>5</sup>.
9. Sur le plan politique, l'organe des Nations unies le plus important en matière de droits de la personne est le Conseil des droits de l'homme, récemment reconstitué, dont le Canada a été élu membre en 2006. Le Conseil se donne, avec l'accord de ses membres, des « moyens spéciaux » tels que divers groupes sous-thématiques de spécialistes qui se penchent sur des questions telles que les normes d'activité de l'ONU ou les mandats des rapporteurs spéciaux qui sont aussi des spécialistes dans de multiples domaines du droit relatif aux droits de la personne. Le Conseil se réunit à l'occasion de séances ordinaires permanentes pour examiner les situations et les enjeux actuels en matière de droits de la personne. Enfin, le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme a été créé à la suite de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme en 1993. Le bureau du

---

<sup>5</sup> On pourrait soutenir qu'on a publié beaucoup d'autres documents d'interprétation qui sont « fondés sur » les conventions relatives aux droits de la personne, par exemple les principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui sont largement reconnus quoique non juridiquement contraignants, mais qui sont manifestement fondés sur le droit de la personne et le droit humanitaire. Les lignes directrices sur l'expulsion qu'a élaborées le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable sont des normes très détaillées qui fixent les conditions dans lesquelles on peut expulser des personnes d'un logement ou d'une terre dont elles sont propriétaires.

Haut Commissaire, qui relève du Secrétaire général, est chargé au premier chef des droits de la personne dans le système de l'ONU, pour appuyer les divers organes créés en vertu d'un traité (c.-à-d. les comités) et pour promouvoir les droits de la personne dans l'ensemble du système de l'ONU et chez les États membres.

10. Somme toute, les normes en matière de droits de la personne définies dans la Loi découlent du travail des comités de l'ONU créés en vertu des multiples pactes et conventions ratifiés par le Canada, des Observations générales<sup>6</sup> de ces comités, et du travail des rapporteurs spéciaux<sup>7</sup> nommés par le Conseil des droits de l'homme. Le bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que le PNUD et l'UNICEF, ont aussi fait la promotion d'une approche du développement axée sur les droits de la personne dans l'exécution des divers mandats de l'ONU en matière de développement, en se fondant sur une conception commune des droits de la personne adoptée par l'ONU en 1997.
11. La Loi mentionne aussi le « droit coutumier international ». À la différence du droit des traités de l'ONU, le droit coutumier international lie les États, peu importe qu'ils aient ou non ratifié tel ou tel traité ou telle ou telle disposition juridique internationale. L'ensemble du droit coutumier international est le résultat de mesures cohérentes et sans contraintes prises par les États au fil du temps, qui jettent ensuite les bases d'une série de pratiques internationales stables et uniformes. Un autre critère relatif au droit coutumier est l'exigence relative à l'*opinio juris* : les États doivent agir en croyant que la pratique utilisée remplit une obligation légale et que l'État ne respecte pas la pratique pour des raisons de commodité ou de diplomatie<sup>8</sup>. Bien qu'il ne comporte pas la ratification officielle des traités de l'ONU, le droit coutumier international tire sa force (et sa faiblesse) dans l'obligation chez les États d'accepter ses modalités. Or leurs préférences peuvent évoluer au fil du temps. En s'objectant sans cesse à certaines dispositions, un État n'est pas assujéti à ces dispositions en vertu du droit coutumier international<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Il existe de nombreuses Observations générales utiles formulées par des comités de l'ONU, notamment sur le droit à une alimentation suffisante, le droit à l'éducation, le droit de jouir du meilleur état de santé qu'on puisse atteindre, l'approche du développement contre la pauvreté ciblant les droits, et le droit à l'eau, entre autres. Voir le site Web du bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)) pour un recueil complet de ces Observations générales et leurs modalités d'application aux priorités en matière de développement.

<sup>7</sup> Plus de 20 rapporteurs spéciaux possèdent un mandat du Conseil des droits de l'homme, portant notamment sur le droit à un logement suffisant, le droit à l'éducation, les droits de l'homme et la pauvreté extrême, les droits des peuples autochtones, les droits des personnes déplacées dans leur propre pays, la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, et les droits des femmes victimes de violence.

<sup>8</sup> Voir FON, Vincent et Francesco PARISI. *Stability and Change in International Customary Law*, Berkley Program in Law and Economics, Working Paper #96, 2003, consulté à <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=blewp>.

<sup>9</sup> SALOMON, Margot. *International Economic Governance and Human Rights Accountability*, LES Law, Society and Economy Working Papers 9/2007, page 21, consulté à [www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm).

## IMPLICATIONS DES NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE POUR L'APD CANADIENNE

### Prestation de l'APD : Obligation qui relève des droits de la personne ?

12. Plusieurs comités créés en vertu de traités internationaux en matière de droits de la personne ont affirmé, dans leurs commentaires interprétatifs, que les États avaient l'obligation légale de pratiquer la coopération internationale et d'offrir de l'aide internationale en fonction de leurs moyens. Toutefois, on ne s'entend pas sur la nature et la portée de l'obligation relative à l'aide internationale. Le Canada, ainsi que d'autres donateurs, ont explicitement affirmé, devant les Nations unies, que la coopération et l'aide internationales dont il est question dans les traités ne sont qu'une obligation morale. Selon les commentaires interprétatifs sur les normes en matière de droits de la personne, les États qui sont en mesure de fournir une telle aide aux États qui, autrement, ne pourraient respecter leurs obligations minimales envers les personnes se trouvant à l'intérieur de leurs frontières, doivent le faire. Cependant, on n'a donné aucune interprétation de ce que veut dire *en mesure d'aider*<sup>10</sup>.
13. Le critère des normes internationales en matière des droits de la personne dans la Loi ne peut donc être utilisé pour étayer directement les campagnes des OSC voulant que le Canada atteigne des buts tels que la cible fixée par l'ONU, qui est de 0,7 % du RNB canadien. La Loi porte sur la qualité de l'aide et non sur son ampleur.

### Obligation extraterritoriale du Canada de respecter les droits de la personne

14. Par l'entremise de l'exigence de tenir compte des normes internationales en matière de droits de la personne dans l'affectation de l'APD canadienne, la Loi soulève la question des obligations du Canada en matière de droits de la personne au-delà de la juridiction territoriale du gouvernement du Canada. Au cours des dernières années, les diverses Observations générales des comités des droits de l'homme de l'ONU ont précisé de plus en plus ces obligations. Sans pour autant prescrire une obligation légale de fournir de l'APD, les organes créés en vertu des traités ont affirmé qu'il incombe à tous les États de respecter et de protéger les droits de la personne au-delà de leurs frontières, même si de nombreux États, dont le Canada, n'ont pas reconnu ce devoir et n'y ont pas donné suite. Les organes créés en vertu des traités ont présumé que tous les États étaient en mesure de coopérer pour créer un climat favorable au respect des droits de la personne. De plus, lorsque les États fournissent de l'aide internationale dans le cadre d'une coopération, on présume aussi qu'ils doivent le faire de manière à respecter l'éventail complet des droits

---

<sup>10</sup> Voir SEPÚLVEDA, Magdalena. « Obligations of “international assistance and cooperation” in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 24, n° 2, 2006; SIGRUN, Skogly. *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*. Anvers, Intersentia, 2006; et ALSTON, Philip. *Ships Passing in the Night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals*, 27 HRQ 3 (2005).

de la personne. Cela comprend le devoir de faciliter l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, qui est essentiel à la réalisation de progrès en matière de réduction de la pauvreté et de développement<sup>11</sup>.

### **Obligation des normes en matière de droits de la personne d'éclairer à la fois les résultats escomptés et l'octroi d'aide publique au développement du Canada**

15. Les États sont tenus de protéger et de respecter les droits de la personne, et d'assurer leur exercice<sup>12</sup>. Ils ont l'obligation d'assurer l'exercice immédiat des droits civils et politiques. Les obligations d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) sont progressives, étant donné les aptitudes inégales des États qui en sont à divers niveaux de développement, et en tenant compte des contraintes sur le plan des capacités et des ressources financières. Ce faisant, les États doivent — à titre d'obligation immédiate — prendre continuellement des mesures pour garantir le progrès et non le recul de l'exercice de ces droits. Il existe aussi une obligation immédiate d'accorder la priorité aux *obligations fondamentales minimales* concernant les DESC, qui sont des niveaux essentiels minimaux pour chacun des droits (tels que l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, l'accès aux médicaments essentiels, aux aliments essentiels, à un logement de base, etc.)<sup>13</sup>. Si l'obligation d'assurer l'exercice des DESC est progressive, celle de respecter et de protéger les DESC est immédiate. Les normes internationales en matière de droits de la personne dont il est question à l'article 4 de la Loi découlent de ces obligations et devraient éclairer à la fois les résultats escomptés et l'octroi de l'APD canadienne<sup>14</sup>.
16. Plusieurs donateurs tels que le Department for International Development (DFID) du R.-U., ont pris certaines mesures pour intégrer les normes internationales en matière de droits de la personne à l'étape de l'élaboration des politiques et de la planification en matière d'aide internationale. Toutefois, les plus récents examens de tels efforts font ressortir les limites en ce qui concerne l'adoption de ces politiques et leur complexité

---

<sup>11</sup> CDESC, Observation générale n° 14 (2000), paragraphe 39; CDESC, Observation générale n° 15 (2002) paragraphe 37; CDESC, Observation générale n° 11 (1999), paragraphe 9.

<sup>12</sup> L'obligation de respecter les droits signifie que les États doivent s'abstenir de poser des gestes qui ont une incidence sur la jouissance des droits de la personne ou réduisent cette dernière. L'obligation de protéger les droits signifie que les États doivent protéger les personnes et les communautés contre les abus liés aux droits de la personne commis par des acteurs autres que les États. L'obligation de veiller au respect des droits signifie que les États doivent prendre des mesures (fournir un cadre institutionnel) pour permettre aux personnes de jouir de leurs droits dans la pratique. Voir SREENIVASAN, Gauri. *op. cit.*, page 3.

<sup>13</sup> CDESC, Observation générale n° 3 (1990), paragraphe 10. Les pays qui éprouvent des contraintes sur le plan des ressources sont tenus de solliciter de l'aide et la coopération internationales pour remplir immédiatement les obligations de base. Les pays donateurs sont pour leur part obligés, « lorsqu'ils sont en mesure de le faire » (voir ci-dessus) de fournir de l'aide pour respecter ces obligations de base, par l'entremise de l'APD.

<sup>14</sup> On trouvera des exemples de normes internationales en matière de droits de la personne au bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme dans *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Genève, 2006, [http://www2.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www2.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc). Voir aussi DARROW, M. et A. TOMAS. « Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation », *Human Rights Quarterly*, vol. 27, 2005, p. 525-528.

lorsque vient le temps de les mettre en oeuvre<sup>15</sup>. La Loi ordonne clairement à l'ACDI et à d'autres ministères d'agir en ce sens, mais elle exige aussi la mise en place de processus de consultation pour discuter des implications des trois critères en vue de l'affectation de l'APD canadienne. Il faudrait considérer ces processus comme des possibilités d'approfondir la compréhension des normes internationales en matière de droits de la personne relativement à l'affectation de l'aide et de raffermir l'engagement du gouvernement à cet égard. Sans sous-estimer la complexité du travail, une analyse de la documentation sur les droits de la personne permet de dégager certaines pistes importantes.

- ❑ Tous les ministres compétents chargés de l'APD (y compris le ministre des Finances pour les institutions de Bretton Woods) peuvent être assurés, en faisant ce qui suit, que les répercussions de chaque affectation d'APD respectent les normes internationales en matière de droits de la personne :
- ❑ **Faire preuve de diligence raisonnable** pour garantir que les dispositions de l'APD canadienne favorisent, plutôt que de miner, les droits de la personne dans les pays auxquels l'aide est accordée. Cela sous-entend, dans le cas de l'ACDI et du ministère des Finances, par exemple, que les stratégies-pays et les plans de l'ACDI, élaborés par l'ACDI ou d'autres donateurs tels que la Banque mondiale et auxquels contribue l'ACDI ou le ministère des Finances, définissent explicitement le contexte des droits de la personne pour ces programmes. La façon d'aborder les questions de gouvernance adoptée par l'ACDI ou le ministère des Affaires étrangères doit accorder la primauté aux droits de la personne comme cadre de détermination des priorités pour la coopération en appui à la « bonne gouvernance ». Dans le cadre des processus d'approbation des affectations de l'aide, le ministre compétent doit être assuré que l'APD canadienne n'aura aucune répercussion néfaste sur le respect et la protection des droits de la personne et qu'elle favorisera l'exercice progressif des DESC dans le pays visé. Cela pourrait aussi sous-entendre un besoin de formation du personnel et des homologues engagés dans la prestation de l'aide canadienne pour leur permettre d'évaluer les répercussions en matière de droits de la personne.
- ❑ **Accorder la priorité aux personnes les plus marginalisées et vulnérables.** L'accès non discriminatoire des citoyens à leurs droits est un principe fondamental des droits de la personne étant donné l'égalité inhérente de tous les êtres humains. Par conséquent, personnes les plus marginalisées de la société deviennent des priorités stratégiques explicites pour les États. Les programmes d'APD du Canada doivent traduire cette priorité, notamment en tenant compte des obligations fondamentales minimales concernant les DESC (p. ex., renforcer les protections juridiques du droit au logement, à la terre et à d'autres ressources pour les pauvres). L'ACDI et d'autres ministères qui octroient de l'aide doivent éviter les interventions discriminatoires dans le cadre des programmes appuyés par l'aide canadienne (p. ex. des frais d'utilisation des services de base pour les personnes les plus vulnérables) et analyser explicitement les causes de la discrimination et de la vulnérabilité (voulues ou non)

---

<sup>15</sup> Voir BRAUNHOLTZ-SPEIGHT, T., FORESTI, M., PROUDLOCK, K. et B. SHARMA. *DFID Rights Practice Review: Synthesis Report*, Overseas Development Institute, juillet 2008.

des populations dans un contexte national donné. Par exemple, le gouvernement doit accorder la priorité à la lutte contre les violations des droits de la personne qui alimentent la pauvreté des femmes et des enfants. Les normes internationales en matière de droits de la personne offrent une interprétation définitive des dispositions de l'article 4 de la Loi voulant que le ministre compétent doive être d'avis que l'APD « contribue à la réduction de la pauvreté ». Les priorités sectorielles et les stratégies de l'ACDI doivent tenir explicitement compte des pactes pertinents et de leurs Observations générales dans des domaines tels que le droit à l'alimentation ou encore à l'éducation et à la santé.

- ❑ **Éviter les allocations d'APD conçues pour favoriser des intérêts stratégiques canadiens particuliers sur le plan intérieur ou commercial, ou en matière de politique étrangère** puisque de par leur nature, ces intérêts peuvent être discriminatoires et ne pas accorder la priorité aux personnes les plus vulnérables. En outre, dans l'affectation de l'APD canadienne, les responsables canadiens doivent tenir compte de l'utilisation que pourront faire les États donataires de cette aide à des fins autres que l'exercice des droits de la personne (voir le point sur la diligence raisonnable ci-dessus). Cependant, comme vous le remarquerez ci-dessous, les droits de la personne sont des obligations et non des conditions rattachées aux programmes d'aide.
- ❑ **Exercer une diligence raisonnable explicite au sein des institutions financières internationales (IF)** auxquelles on a alloué de l'APD canadienne, pour éviter d'appuyer des politiques et des programmes qui minent les droits civiques et politiques ainsi que les DSEC dans les pays donataires<sup>16</sup>.

18. Les normes internationales en matière de droits de la personne valent non seulement pour les répercussions de l'APD canadienne mais aussi pour la prestation de cette aide. Ainsi, pour satisfaire aux critères de la Loi, le ministre compétent devrait veiller à ce que la prestation de l'aide canadienne revête les qualités suivantes :

- ❑ **Transparence.** La transparence de la prestation de l'aide canadienne sous-entend que toutes les personnes touchées par l'APD canadienne ont un accès réel et en temps opportun à des renseignements pertinents sur les sommes versées ainsi que sur le but, les objectifs prioritaires, les modalités de l'APD affectée et le processus d'approbation ayant fait l'objet de diligence raisonnable. Bien que la Loi prévoit une amélioration de la reddition de comptes par les ministres compétents au Parlement du Canada concernant l'APD, les normes internationales en matière de droits de la personne laissent entendre que les personnes et les collectivités touchées doivent pouvoir consulter des renseignements pertinents sur l'APD canadienne. De tels

---

<sup>16</sup> Voir les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour l'Irlande, la Suède, la France et le R.-U. : « Le Comité encourage l'État partie, à titre de membre d'organisations internationales, y compris des organisations financières internationales telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, à faire tout ce qu'il peut pour veiller à ce que les politiques et les décisions de ces organisations soient conformes aux obligations des États parties aux termes du Pacte, particulièrement les obligations énoncées aux articles 2.1, 11, 15, 22 et 23 concernant l'aide et la coopération internationales. » [Irlande, 2002, paragraphe 37].

renseignements devraient être présentés d'une manière et dans un langage compréhensibles par les intéressés. La conception et la portée des rapports prescrits par la Loi doivent avoir directement rapport à l'application des normes fixées pour l'APD à l'article 4.

- ❑ **Participation.** Une participation réelle, qui assure l'autonomisation des populations touchées, est l'un des principaux fondements du respect de toutes les normes internationales en matière de droits de la personne. Bien que chaque contexte national soit unique, l'APD canadienne doit être offerte de manière à renforcer les capacités des populations touchées de participer à toutes les dimensions du développement qui touchent leur vie, en portant une attention particulière aux femmes, aux filles et aux autres populations victimes de discrimination. L'APD devrait renforcer les capacités des organisations de la société civile, des parlementaires et des organismes de surveillance des droits de la personne d'entreprendre, à point nommé, des évaluations des répercussions de l'aide au développement dans leur pays. Il est d'une importance capitale d'assurer l'exercice des droits politiques et civils pour en arriver à une réelle participation des populations touchées.
- ❑ Le droit de se syndiquer et la liberté de parole ainsi que l'accès aux démarches de développement, à l'information, aux institutions et aux mesures de redressement sont des conditions essentielles d'une vie citoyenne active et permettent aux gens de participer à la prise de décisions affectant leur vie et de revendiquer leurs droits. La façon dont l'APD canadienne favorise et sollicite la participation des populations touchées, conformément aux normes en matière de droits de la personne, est la mesure du respect du critère énoncé à l'article 4 de la Loi qui veut que l'on « [tienne] compte des points de vue des pauvres »<sup>17</sup>. La Loi elle-même donne aux ministres le mandat de tenir des consultations sur son application, c'est-à-dire l'application des critères relatifs à l'APD canadienne énoncés à l'article 4. Les démarches menant à ces consultations et leurs visées devraient donc s'inspirer des normes internationales appropriées en matière de droits de la personne.
- ❑ **Renforcement des processus de reddition de comptes et des moyens de recours.** L'exercice des droits des populations vulnérables est tributaire des relations de pouvoir et de la situation politique dans un contexte donné. Les normes internationales en matière de droits de la personne qui s'appliquent à l'APD canadienne donnent à croire que le Canada devrait collaborer avec d'autres intervenants du secteur du développement pour veiller à ce qu'il existe des recours efficaces, y compris des solutions extrajudiciaires, pour les personnes dont les droits fondamentaux ont été violés, lorsque cette violation est le résultat direct ou indirect de l'aide au développement dans les pays en développement. Il faut à la fois un suivi et une collecte efficaces des données pour renforcer les processus de reddition de

---

<sup>17</sup> Un point de référence important pour tenir compte du point de vue des personnes pauvres est l'étude exhaustive publiée par la Banque mondiale en 2000 qui cernait ce qu'on entendait par pauvreté et les priorités à cet égard à partir de milliers d'entrevues directes avec des personnes vivant dans la pauvreté. Voir DEEPA, Narayan et coll. (dir.) *Voices of the Poor: Crying out for change*, Washington, Banque mondiale, 2000; DEEPA, Narayan et coll. (dir.) *Voices of the Poor: Can anyone hear us?* Washington, Banque mondiale, 2000; et DEEPA, Narayan et Patti Petesch (dir.) *Voices of the Poor: From many lands*. Washington, Banque mondiale, 2002.

comptes. Au Canada, le respect des normes internationales en matière de droits de la personne en ce qui concerne l'APD canadienne sous-entend aussi que les parlementaires doivent évaluer l'APD en fonction de ces normes et que les organisations canadiennes de surveillance des droits de la personne peuvent jouer un rôle d'évaluateurs indépendants (tels que Droits et Démocratie, avec son mandat conféré directement par le Parlement du Canada).

- ❑ **Renforcement de la prise en charge par les populations touchées.** Les normes internationales en matière de droits de la personne laissent entendre qu'il faut verser l'APD canadienne par l'entremise de processus qui favorisent la prise en charge démocratique dans les pays bénéficiaires<sup>18</sup>. En assortissant l'affectation de l'aide canadienne de conditions déterminées par les donateurs, on mine les normes de participation démocratique dans les pays donateurs. Comme l'a soutenu la société civile, l'obligation de respecter, de protéger et d'exercer les droits de la personne est d'ordre légal et ne constitue pas une condition accompagnant une transaction d'aide; cette obligation doit faire l'objet d'une diligence raisonnable et d'une reddition de comptes mutuelle<sup>19</sup>.

#### **NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE : APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE**

19. Étant donné que les normes en matière de droits de la personne jouent un rôle de premier plan, dans la Loi, pour déterminer l'affectation de l'APD canadienne, l'application systématique de ces normes dans l'élaboration et la prestation de l'APD canadienne exigera une approche fondée sur les droits de la personne. Un développement qui vise la réduction de la pauvreté et des inégalités est une entreprise complexe qui dépend aussi fortement de certaines conditions particulières et de l'engagement des habitants de chaque pays en développement; l'aide ne peut alors servir que de catalyseur. Les intervenants dans le domaine du développement ont tiré les leçons de décennies d'expérience du développement pour alimenter la réflexion sur le recours à l'aide comme ressource de développement<sup>20</sup>. Une approche fondée sur les droits de la personne ne

---

<sup>18</sup> Pour plus de détails sur la notion de « prise en charge démocratique », voir les constatations et recommandations du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, et le Programme d'action d'Accra issu du Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra, au Ghana, en septembre 2008.

<sup>19</sup> Voir les divers énoncés de position de la société civile en vue du Forum de haut niveau d'Accra sur l'aide et les conditionnalités par politiques imposées à [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org). Au Forum de haut niveau, les participants à une table ronde sur la prise en charge ont conclu que les conditions en matière de politiques ne fonctionnaient pas comme prévu et que les donateurs devaient prendre au sérieux une telle constatation et respecter le leadership des pays au moment de négocier les modalités de l'aide. Les participants à la table ronde ont affirmé que le respect des droits de la personne, y compris les droits des femmes, constituaient le fondement de la définition de telles modalités.

<sup>20</sup> La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) représente, pour les bailleurs de fonds officiels et les gouvernements donateurs, le point culminant d'une recherche et d'un dialogue visant à améliorer l'efficacité de la prestation de l'aide à des fins de développement. Les OSC ont fermement critiqué les limites de la Déclaration de Paris et particulièrement la place prépondérante accordée aux protocoles de prestation plutôt qu'aux répercussions sur la pauvreté, l'inégalité et la violation des droits de la personne. (Voir la critique à

saurait remplacer l'idée d'une bonne pratique de développement par des réponses définitives *tirées des droits* pour fonder les choix en matière de développement dans un pays donné. En fait, l'application de certains droits peut susciter des conflits — par exemple, le droit des populations autochtones à tirer leurs aliments de leur territoire et les droits de pêcheurs de l'extérieur de travailler et de tirer leur subsistance de cette même ressource. L'approche fondée sur les droits de la personne *orienté plutôt une approche du développement* qui est conforme aux normes en matière de droits de la personne, permettant ainsi de faire le pont entre les normes internationales en matière de droits de la personne et les interventions en matière de développement adaptées aux conditions et aux acteurs locaux<sup>21</sup>.

20. Qu'est-ce qu'une approche axée sur les droits apportera-t-elle à l'efficacité de l'aide au développement canadienne en vertu de la Loi ?
- ❑ un cadre normatif, largement accepté par le Canada et par les pays en développement partenaires, pour déterminer et exécuter les programmes retenus pour les activités d'APD;
  - ❑ un cadre de responsabilisation pour améliorer l'efficacité de l'aide canadienne (c.-à-d. ses mécanismes de prestation), fondé sur les principes des droits de la personne;
  - ❑ une approche axée sur la personne qui tient compte des nombreux niveaux d'inégalité de pouvoir et qui renvoie à des normes universelles (non-discrimination, égalité, participation démocratique), plutôt qu'aux intérêts particuliers des donateurs; et
  - ❑ une approche qui met en rapport les normes internationales en matière de droits de la personne avec la situation socioéconomique et politique dominante, les normes culturelles et les capacités locales à un moment et dans un contexte national donnés.

---

[www.betteraid.org](http://www.betteraid.org).) Lors du Troisième Forum de haut niveau à Accra, en septembre 2008, on a reconnu que l'efficacité de l'aide ne pouvait être dissociée des conséquences souhaitées. Selon le Programme d'action d'Accra, « l'égalité homme-femme, le respect des droits de l'homme et la viabilité environnementale sont des facteurs qui conditionnent l'obtention d'effets durables sur les conditions de vie et les perspectives des pauvres, hommes, femmes et enfants. Il est indispensable que l'ensemble de nos politiques vise de façon plus systématique et plus cohérente à apporter des réponses à ces problématiques » [paragraphe 3]. Toujours selon le Programme d'action d'Accra, « les pays en développement et les donateurs veilleront à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité économique » [paragraphe 13c]. (Voir le Programme d'action d'Accra à <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf> ). Les organisations de la société civile, à titre d'acteurs du développement de plein droit, se sont aussi réunies à Accra pour lancer le Forum sur l'efficacité du développement des OSC, qui proposera des principes et des lignes directrices sur l'efficacité des OSC en matière de développement. (Voir la documentation sur le Forum à [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org).)

<sup>21</sup> Voir DARROW, M. et A. TOMAS. « Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation » *Human Rights Quarterly*, vol. 27, 2005, pages 486-487 et 521-522. Voir aussi HARRIS-CURTIS, Emma, MARLEYN, Oscar et Oliver BAKEWELL. *The Implications for Northern NGOs of Adopting Rights-Based Approaches*, INTRAC, 2005, <http://www.intrac.org/docs/OPS%20and%20beyond.pdf> et Just Associates, *Rights Based Approaches and Beyond linking Rights and Participation: Challenges of current thinking and action*, 2004, <http://www.justassociates.org/Rights%20based%20approaches%20and%20beyond.pdf>.

21. Diverses institutions ont utilisé et adapté une approche fondée sur les droits de la personne, notamment des ONG internationales, des organismes d'aide officielle (DFID)<sup>22</sup> et des organes de l'ONU<sup>23</sup>. Le système de développement de l'ONU a cerné plusieurs éléments qui distinguent une approche fondée sur les droits de la personne :
- « a) une évaluation et une analyse visant à cerner les revendications en matière de droits de la personne des détenteurs de droits et les obligations correspondantes en matière de droits de la personne des sujets d'obligation ainsi que les causes immédiates, sous-jacentes et structurelles du non-exercice des droits;
  - b) des programmes qui déterminent la capacité des détenteurs de droits de revendiquer leurs droits et des sujets d'obligations de respecter leurs obligations. S'ensuit une élaboration de stratégies pour renforcer les capacités.
  - c) des programmes visant l'observation et l'examen des résultats et des processus orientés par les normes en matière de droits de la personne;
  - d) des programmes qui s'appuient sur les recommandations des organisations et des systèmes internationaux chargés des droits de la personne et de la documentation en la matière<sup>24</sup>. »

## CONCLUSIONS

22. La Loi confère à l'APD canadienne un mandat clair concernant la réduction de la pauvreté, la prise en compte des points de vue des pauvres et les normes internationales en matière de droits de la personne. La présente note d'information soutient que la conformité aux normes internationales en matière de droits de la personne donne son sens aux exigences de la Loi et situe le cadre pour que l'APD se concentre sur la réduction de la pauvreté et tienne compte des points de vue des pauvres. Afin que le ministre compétent soit d'avis qu'on a respecté les trois critères de l'APD canadienne, les ministères compétents doivent adopter une approche fondée sur les droits de la personne pour la prestation de l'aide canadienne.
23. L'application de normes bien définies en matière de droits de la personne dans une approche axée sur les résultats à l'égard des programmes d'aide dépend du contexte. Les interventions doivent chercher à mettre en relief et à défendre les droits des populations les plus vulnérables et les plus susceptibles d'être victimes de discrimination, ainsi que les capacités qu'ont les citoyens de revendiquer leurs droits et les États de respecter leurs

<sup>22</sup> Voir O'NEIL, T., FORESTI, M., BRAUNHOLTZ, T. et B. SHARMA. *DFID's Human Rights Policy: Scoping Study*, Londres, ODI, octobre 2007.

<sup>23</sup> Un certain nombre d'organes de l'ONU qui ont adopté une approche fondée sur les droits se sont réunis dans le cadre du Groupe des Nations unies pour le développement et se sont entendus sur une « compréhension commune » de l'application de cette approche aux fonds et aux programmes de l'ONU. Voir *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the UN Agencies*, 2003, [http://www.hreoc.gov.au/social\\_justice/conference/engaging\\_communities/un\\_common\\_understanding\\_rba.pdf](http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf).

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 3.

obligations. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de la personne, les normes relatives aux droits de la personne sont un guide (mais non une réponse particulière) pour déterminer ce dont on devrait tenir compte, avec qui et comment, pour composer avec les réalités du processus de développement sur le terrain. Enfin, une approche fondée sur les droits de la personne a des répercussions sur l'organisation du donateur en ce qui a trait aux compétences exigées de son personnel, au processus d'engagement auprès des États homologues et d'autres intervenants du développement tels que les OSC, et à la relation avec les citoyens du pays donateur<sup>25</sup>.

24. Il faut poursuivre les travaux pour formuler des orientations pratiques concernant les programmes découlant de l'approche fondée sur les droits de la personne, non seulement dans le cas d'organismes tels que l'ACDI, mais aussi pour les partenaires du développement du Canada, y compris les organisations de la société civile du Canada et des pays en développement.

Brian Tomlinson  
Équipe Orientation politique du CCCI  
Novembre 2008

---

<sup>25</sup> Voir HARIS-CURTIS, Emma et coll., *op. cit.*