

Processus d'examen et de consultation publique visant à renouveler le cadre de politique et de financement de l'aide internationale du Canada

CONTRIBUTION D'AVOCATS SANS FRONTIÈRES CANADA

1^{er} août 2016

Avocats sans frontières Canada (ASFC) est une organisation non gouvernementale de coopération internationale dont la mission est de soutenir la défense des droits humains des personnes en situation de vulnérabilité par le renforcement de l'accès à la justice et à la représentation juridique. Depuis sa fondation en 2002, ASFC est ou a été active dans plus de 20 pays, dont Haïti, le Mali, la Colombie, le Guatemala, le Honduras et le Pérou où elle a pu compter sur le soutien du gouvernement du Canada au cours des dernières années pour accomplir son travail.

ASFC souhaite remercier Affaires mondiales Canada (AMC) pour cette opportunité de partager quelques réflexions quant aux orientations de la politique canadienne en matière d'aide internationale, à l'occasion de la consultation publique qu'il a amorcée et qui s'inscrit dans le cadre de la réalisation des Objectifs de développement durable élaborés en 2015 et entérinés par l'Assemblée générale des Nations Unies¹.

Message clé

L'une des principales questions posées par la ministre du Développement et de la Francophonie Marie-Claude Bibeau aux fins de l'examen est : qu'est-ce qui distingue le Canada en matière d'aide au développement? Il s'agit en effet de déterminer la valeur ajoutée du Canada, ce sur quoi nous devrions nous concentrer pour maximiser l'impact de la contribution canadienne au développement international, en complémentarité avec les efforts des autres partenaires techniques et financiers.

Notre réponse à cette question est claire comme de l'eau de roche : l'accès à la justice, la justice internationale et la justice transitionnelle comme mécanismes de protection des droits humains et comme vecteurs de développement comptent parmi les plus grandes valeurs ajoutées canadiennes et constituent l'un des éléments les plus distinctifs du Canada à l'échelle internationale. Le Canada est le pays des John Humphrey, Philippe Kirsch et autres Louise Arbour, pour ne nommer que quelques uns des juristes canadien(ne)s les plus connus pour leur contribution à l'avancement des droits humains et au développement à l'échelle internationale. Ce caractère très distinctif du Canada

¹ ASFC a participé à l'élaboration et a endossé d'autres mémoires produits dans le cadre de la même consultation par différents regroupements auxquels elle est associée, dont (1) l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI); (2) le Groupe d'orientation politique sur les Amériques du Conseil canadien de coopération internationale (GOPA-CCCI); et (3) le regroupement des organisations non gouvernementales canadiennes participant au Programme de coopération volontaire de la Direction générale de la mobilisation des Canadiens (secteur des Partenariats pour l'innovation dans le développement).

explique d'ailleurs pourquoi on retrouve un si grand nombre de Canadien(ne)s dans les tribunaux internationaux et les différentes agences et organismes internationaux qui œuvrent dans le domaine de la justice et des droits humains.

Nous proposons donc au Canada de miser sur ce caractère distinctif. Dans le domaine de la protection des droits humains par accès à la justice et la justice internationale, le Canada est déjà l'un des joueurs importants à l'échelle internationale. Il peut encore renforcer son statut de chef de file au bénéfice des personnes en situation de vulnérabilité dans le monde.

Sommaire exécutif

Dans les paragraphes qui suivent, nous développons les cinq recommandations suivantes sur la base du message clé ci-dessus mentionné :

1. En raison notamment de la riche tradition en matière de droits et libertés au Canada et à l'échelle internationale, du dualisme juridique, du bilinguisme, de l'absence de passé colonial, le Canada devrait miser sur l'appui aux initiatives d'accès à la justice comme mécanisme essentiel à l'autonomisation des femmes, à la lutte contre l'impunité, à la protection des droits humains et au développement.
2. Les droits humains doivent redevenir un pilier de la stratégie canadienne, c'est-à-dire une priorité en bonne et due forme plutôt qu'un axe transversal. La politique d'aide canadienne devrait être basée sur les droits humains (*human rights based approach*), c'est-à-dire que toutes les initiatives devraient avoir comme objectif ultime une meilleure mise en œuvre des droits humains.
3. Le développement économique et le soutien aux investissements canadiens à l'étranger ne doivent plus être séparés ou mis en opposition avec la protection des droits humains. Sur la base des expériences canadiennes positives, le Canada peut se positionner comme un modèle sur la scène internationale en associant dans toutes ses initiatives le développement économique durable et la réalisation des droits humains.
4. La stratégie de coopération canadienne, actuellement centrée sur l'aide bilatérale d'État à État, devrait se diversifier pour faire une large place à la coopération entre et avec les organisations de la société civile.
5. Des barrières bureaucratiques, techniques et financières ont été érigées en dogmes qui minent actuellement la politique d'aide canadienne en prévalant sur les objectifs de développement. Elles devraient être reconsidérées ou éliminées pour que puisse émerger une véritable approche basée sur les droits humains.

La promotion de l'État de droit et l'accès à la justice

Bien que son action touche également d'autres domaines auxquels AMC accorde beaucoup d'importance – et notamment ceux de la prévention et de la répression de la violence sexuelle, de l'autonomisation des filles et des femmes, et de la construction de

la paix – ASFC a choisi de mettre l'accent dans le présent document sur le rôle du Canada dans la mise en œuvre de l'Objectif 16, lequel vise l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes, l'accès de tous à la justice et la mise en place d'institutions efficaces, responsables et inclusives.

ASFC se sent naturellement très interpellée par la question du nécessaire renforcement de l'accès à la justice, notamment pour les personnes en situation de vulnérabilité, qui est à son avis indissociable des efforts visant la mise en place et le développement de véritables États de droit dotés d'institutions professionnelles et transparentes.

Pour ASFC, il ne fait pas de doute que la recherche d'un mode de gouvernance efficace, transparent, respectueux des droits de tous et voué au bien commun contribue à l'atteinte d'objectifs aussi variés que la lutte aux changements climatiques, la mise en place d'un système d'éducation de qualité et accessible au plus grand nombre, et la croissance économique. Parce que la corruption et le favoritisme privent l'État de précieuses ressources et font échec au principe d'égalité des chances, leur impact se fait sentir à pratiquement tous les niveaux.

Tout comme l'a rappelé en 2013 le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, M. Pablo de Greiff, le renforcement de l'accès à la justice cherche ultimement à renforcer la cohésion sociale et stimuler le développement économique au sein d'une collectivité donnée. En effet, « *[q]u'elles aient lieu sous des régimes autoritaires ou pendant un conflit, les violations massives des droits entraînent un affaiblissement du sentiment d'être détenteur de droits et une baisse de la confiance sociale qui, tous les deux, entravent le développement* ». ² Face à ce constat, le Rapporteur spécial « *demande instamment aux États de ne pas accorder moins d'importance à la justice simplement pour établir des institutions stables et assurer une économie productive et de renoncer aux stratégies qui reportent indéfiniment les mesures de justice sous le prétexte de réaliser d'abord la croissance économique* » ³.

Dans la foulée de la conclusion d'un accord de paix, ou d'un changement de régime, les mesures de justice transitionnelle, qui visent précisément à offrir aux victimes des tribunes où elles peuvent se faire entendre et présenter leurs revendications avant un hypothétique retour à une « normalité institutionnelle », contribuent effectivement à amoindrir l'effet des obstacles au développement constatés sur le terrain, car elles permettent aux victimes de sentir que leurs doléances sont prises au sérieux, qu'on reconnaît qu'elles sont fondées sur leurs droits, et donc de bâtir la confiance citoyenne dans les institutions. Par conséquent, il convient, comme le souligne avec justesse Pablo de Greiff, « *[d]'encourage[r] les promoteurs du développement à tenir compte du fait que la justice, la sécurité et le développement sont liés l'un à l'autre et, surtout, qu'en l'absence de justice, ni la sécurité ni le développement ne peuvent être pleinement réalisés. [...] [L]es programmes de développement qui ne prévoient pas clairement la possibilité de faire des réclamations, de participer et d'être responsable ne relèvent pas plus que de la rhétorique.* » ⁴

² Doc. NU A/68/345 (23 août 2013), par. 65;

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/438/65/PDF/N1343865.pdf?OpenElement>

³ Idem, par. 70.

⁴ Idem, par. 73.

Sans accès à la justice, la capacité des victimes de se remettre de leurs traumatismes s'avère extrêmement limitée, et leur sentiment d'exclusion est exacerbé. Si on prive ces citoyens de la possibilité de prendre activement part à des démarches visant à ébranler, voire faire tomber, le « mur d'impunité » qui a souvent caractérisé l'administration de la justice dans leur pays, ces derniers risquent de conclure qu'il leur revient de se faire justice eux-mêmes sans attendre l'intercession de l'État, voire de quitter le pays.

La justice et la lutte contre l'impunité constituent donc des prérequis à la stabilité internationale. Sans justice, pas de réconciliation, pas de paix. Sans accès à la justice, pas de bonne gouvernance.

La justice est en effet l'un des plus puissants mécanismes de participation citoyenne. Elle agit comme un réel contrepoids démocratique et un pilier d'une gouvernance inclusive et responsable. Lorsque la justice est indépendante, elle est capable d'assurer le respect de la séparation des pouvoirs et de jouer le rôle central qui lui revient dans la lutte contre l'impunité et la corruption. C'est à ces conditions que le développement peut alors s'enraciner durablement dans tous les domaines, de la santé à l'éducation en passant par le logement, la sécurité et l'économie.

Pour les motifs invoqués par le Rapporteur spécial M. de Greiff et parce qu'il s'agit d'un domaine où l'expertise canadienne non seulement existe, mais peut servir de point de repère, ASFC estime qu'AMC a tout intérêt à faire de la promotion de l'État de droit et de l'accès à la justice un pilier central de sa stratégie d'aide. Le Canada peut en effet se targuer d'avoir des avantages comparatifs importants lorsque vient le temps de conseiller les représentants d'États désireux d'implanter des réformes constitutionnelles, législatives et/ou administratives d'envergure. En effet, parce qu'il dispose d'institutions solides, d'un cadre constitutionnel et législatif sophistiqué, et compte tenu du bijuridisme (common law et droit civil) et du bilinguisme qui le caractérisent, le Canada est bien placé pour accompagner les acteurs de la justice partout dans le monde. Les juristes canadien(ne)s sont, de fait, familiers avec deux des principaux systèmes juridiques de la planète et ne cherchent à imposer ni l'un ni l'autre. Qui plus est, l'absence de passé colonial du Canada fait de lui un interlocuteur crédible et recherché dont les intentions ne soulèvent pas la même controverse que pour certains autres donateurs.

L'approche basée sur les droits humains

Les droits humains, tels que définis dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et dans plusieurs autres instruments internationaux auxquels le Canada a adhéré, représentent le socle sur lequel le développement humain doit se construire. Toutes les initiatives financées et entreprises par le gouvernement canadien à l'étranger devraient donc avoir comme objectif ultime une meilleure mise en œuvre des droits humains, et notamment de ceux des personnes en situation de vulnérabilité, dont les femmes et les filles.

Le Canada devrait s'assurer que l'ensemble des programmes qu'il appuie dans ce domaine comportent un volet de promotion de l'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes, et/ou appuyer des projets ou programmes consacrés spécifiquement à cette mission. Il devrait inciter les organisations canadiennes qui cherchent à recevoir du financement à établir des partenariats avec des organisations dotées d'une expertise avérée dans ce domaine. Des programmes qui ne cherchent pas

exclusivement à appuyer des femmes peuvent tout de même avoir un effet bénéfique sur celles-ci, les aider à revendiquer leurs droits.

Cette logique s'applique également au secteur de l'investissement. Le Canada devrait définir comme objectif prioritaire un meilleur encadrement de l'action de ses entreprises actives à l'étranger, notamment dans le secteur extractif. Il est désormais de notoriété internationale que des projets auxquels participent des entreprises canadiennes du secteur extractif se sont retrouvés sur la sellette en raison d'allégations de pratiques douteuses sur les plans du respect de l'environnement et des droits des communautés sises à proximité des lieux d'exploitation, notamment en Amérique latine mais aussi en Afrique. Alors que l'adéquation entre le développement harmonieux des communautés affectées par les investissements et le développement économique représente l'un des principaux défis qui menacent la stabilité de nombreux pays, le Canada peut et doit être un chef de file.

C'est déjà le cas au Canada, où quantité de projets dans les secteurs minier et forestier constituent des références et des sources inestimables de bonnes pratiques et de leçons apprises en matière de consultation préalable des communautés concernées, de respect des standards environnementaux parmi les plus élevés, d'établissement de partenariats gagnant-gagnant entre les gouvernements des différents palliers, les entreprises privées et les communautés locales, dont notamment les communautés autochtones.

Le développement économique et le soutien aux investissements canadiens à l'étranger ne doivent plus être séparés ou mis en opposition avec la protection des droits humains. Sur la base des expériences canadiennes positives, le Canada peut se défaire de son image de « mauvais garçon » et se positionner comme un modèle sur la scène internationale en associant dans toutes ses initiatives le développement économique durable et la réalisation des droits humains.

L'appui aux organisations de la société civile

La stratégie canadienne de coopération internationale repose encore aujourd'hui en très grande partie sur le modèle traditionnel d'aide bilatérale d'État à État. Si ce modèle conserve sa raison d'être et peut entraîner des résultats positifs, il est fondamental qu'une partie plus importante de l'aide parvienne aux organisations de la société civile, dont la vigilance fait en sorte que les autorités se verront forcées de donner suite à leurs engagements en matière de droits humains.

En matière de justice, l'accent qu'ASFC propose de mettre sur les acteurs non-étatiques part d'un constat dressé par plusieurs à l'effet que les investissements de la communauté internationale au bénéfice des institutions judiciaires de plusieurs pays en voie de développement n'ont pas eu tous les effets escomptés jusqu'à présent. ASFC, à la lumière de son expérience, considère que le contexte actuel justifie de tenter une approche différente de celle qui a été privilégiée jusqu'à maintenant et qui a principalement été canalisée par l'aide bilatérale institutionnelle, c'est-à-dire dirigée prioritairement à l'État et ses différentes composantes. Il est en effet opportun, de manière complémentaire à l'approche institutionnelle, d'investir de manière significative dans les acteurs de la société civile, et particulièrement les avocat(e)s et juristes. En effet, ces derniers sont des acteurs de changements porteurs de valeurs susceptibles de

concourir de manière significative et incarnée au renforcement de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la promotion des droits humains au service des justiciables les plus vulnérables.

Au nombre des leçons apprises par ASFC figurent ainsi les suivantes:

1. Dans un contexte d'institutions fragiles, particulièrement dans le domaine de la justice, la société civile – si elle est appuyée et renforcée pour ce faire – constitue un rempart pour l'État de droit.
2. Si l'appui aux institutions de la justice telles que le ministère de la Justice, l'administration judiciaire et la magistrature est essentiel, il risque de ne pas porter tous ses fruits si les acteurs de la société civile – et notamment les avocats de droits humains – ne sont pas eux-mêmes appuyés et renforcés pour agir comme porte-étendards de l'exigence de justice et comme courroie des revendications citoyennes.
3. Le renforcement de l'État de droit passe par un dialogue constant entre les autorités et la société civile. Ce dialogue est régi par des règles : celles fixées par le cadre juridique. Pour pouvoir pleinement participer à ce dialogue, la société civile doit être renforcée sur le plan juridique.
4. Ce dialogue doit être entendu dans son sens large et holistique. Il inclut bien sûr le plaidoyer. Mais lorsque le gouvernement n'est pas réceptif, il faut que les revendications citoyennes pour le respect des droits humains ainsi que la lutte contre l'impunité et la corruption puissent s'exprimer autrement, notamment par la voie judiciaire : les tribunaux sont alors appelés à jouer leur rôle de vérification et de sanction de la légalité par le biais du litige stratégique de droits humains.

Stimulée par un soutien accru du Canada, la mobilisation de la société civile – et notamment des avocats défenseurs des droits humains – fait de celle-ci une actrice incontournable du renforcement de la justice afin de contribuer à son indépendance, d'en faire un réel contrepoids démocratique et un pilier d'une gouvernance inclusive et responsable, et de la pousser à devenir une institution capable d'assurer le respect de la séparation des pouvoirs et de jouer le rôle central qui lui revient dans la lutte contre l'impunité et la corruption.

Selon ASFC, l'importance d'appuyer les organisations de la société civile, et les avocats qui représentent les victimes de violations graves des droits humains, est tout aussi pertinente lorsqu'elle est appliquée à un contexte post-conflituel. Si l'apport de la communauté internationale aux processus de paix se voit essentiellement canalisé à travers les pouvoirs publics, on peut légitimement craindre que les préoccupations de la société civile, notamment sur le plan de la justice, soient reléguées à l'arrière-plan au profit de mesures jugées plus en phase avec une conception des besoins véhiculée par le gouvernement (stimulation de l'emploi, redressement des infrastructures, etc.). De tels programmes de réhabilitation sont bien sûr vitaux. Mais ils ne pourront favoriser la réconciliation et la coexistence pacifique si ils ne sont pas combinés à des initiatives cherchant à s'attaquer aux racines, aux causes profondes du conflit, par exemple la discrimination, l'impunité ou la corruption. Si le Canada souhaite véritablement contribuer à un développement social inclusif, qui profite au plus grand nombre, il doit valoriser le rôle de contre-pouvoir que jouent la société civile et les médias, et tenter de les outiller adéquatement pour qu'ils puissent contribuer de manière constructive à l'assainissement des institutions publiques.

il peut être parfaitement légitime pour le Canada d'appuyer directement les organisations de la société civile des pays où il s'est engagé à appuyer la mise en œuvre des ODD, d'autant plus que ces organisations ont a priori une connaissance intime du terrain et une compréhension aigüe des besoins. Toutefois, en ce qui concerne particulièrement la justice comme outil de protection des droits humains et de développement, l'expertise distinctive canadienne aurait tout intérêt à continuer à être largement partagée notamment en faisant appel aux organisations de la société civile canadienne. De plus, dans certaines circonstances, un soutien extérieur peut exposer les ONG locales à un risque accru de faire l'objet de persécution. Dans ces cas, il peut donc devenir important de favoriser l'intervention d'organisations non-gouvernementales canadiennes et internationales qui poursuivent une mission analogue à celle des ONG qui sont dans la mire de ceux qui voient d'un mauvais œil leurs gouvernements s'attaquer sérieusement à des pratiques de corruption ou de favoritisme dont ils ont bénéficié. Ces dernières sont souvent bien outillées pour non seulement renforcer les capacités techniques des organisations locales de la société civile, mais également à veiller à ce qu'elles puissent travailler dans un environnement libre de menaces.

L'allègement des exigences bureaucratiques

Il est normal que le Canada impose aux ONG et aux agences d'exécution des programmes d'aide canadiens des obligations strictes en matière de gestion financière et administrative, d'efficacité dans la réalisation des programmes et de rapportage et reddition de comptes. Il s'agit d'outils essentiels à la gestion axée sur les résultats. Ces outils ne peuvent cependant avoir pour effet de supplanter ou d'étouffer les considérations programmatiques de fond. Or, les processus bureaucratiques, techniques et financiers qui ont d'abord été établis comme règles en sont venus à être érigés en dogmes, puis ont été appliqués de façon si rigide qu'ils minent actuellement la politique d'aide canadienne en prévalant sur les objectifs de développement. Ces processus devraient être revus pour que puisse émerger une véritable approche basée sur les droits humains.

AMC doit de nouveau faire primer les considérations de développement, de droits humains et de mise en œuvre programmatique plutôt que laisser dicter une approche surtout comptable. Par exemple, les impératifs de bonne administration des projets de coopération internationale ne doivent pas être transformés en une chasse au « financement de base » (*core funding*) qui fait en sorte que plusieurs dépenses essentielles à une saine gestion sont désormais exclus des coûts admissibles. Dans la même veine, les formulaires de proposition doivent être conçus de telle sorte qu'ils permettent aux projets d'être présentés et compris dans une approche de développement basée sur les droits humains, en focalisant sur la théorie du changement, plutôt que selon un canevas surtout utile à des fins d'administration et de comptabilité internes d'AMC.

Par ailleurs, s'il est légitime pour les bailleurs de fonds d'exiger des organisations qu'ils financent de démontrer que leurs interventions auront un impact durable, il est tout aussi légitime pour ces dernières de s'attendre des bailleurs de fonds qu'ils fassent preuve de constance dans leurs priorités thématiques. Or, force est de constater que les gouvernements qui se sont succédés à la tête du Canada ont voulu marquer leur empreinte en matière d'aide internationale, et ont donc infléchi les priorités d'AMC au fil du temps. Pareils changements ne sont pas propices à la durabilité des initiatives.

Les exigences en matière de cofinancement devraient également être reconsidérées. Le cofinancement représente pour les ONG – et notamment pour celles de petite taille – une contrainte importante à une époque où, paradoxalement, peu de bailleurs de fonds sont volontaires pour cofinancer des projets déjà soutenus par un tiers alors qu'ils exigent eux-mêmes que les projets qu'ils appuient soient cofinancés. L'appui du public canadien est certainement vital, mais dans des projets qui s'élèvent parfois à plusieurs millions de dollars de financement total, trouver les 5%, 10% ou plus nécessaires au cofinancement est toujours un défi de taille. Il y a lieu de s'interroger : le paradigme du cofinancement a-t-il fait ses preuves? Y a-t-il d'autres moyens pour les ONG de démontrer qu'ils disposent d'un appui du public canadien? Le nombre de bénévoles, le nombre de membres, le nombre de contributeurs, le montant total des contributions privées, le rayonnement des médias sociaux et des infolettres sont autant d'exemples d'indicateurs qui pourraient compléter la contribution en espèces pour qu'un partenaire d'AMC démontre qu'il bénéficie d'un appui suffisant du public canadien.