

Senate



Sénat

CANADA

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL**

***Une charte « sur mesure » :
Consultation parlementaire sur
le projet de charte du
Commonwealth***

Avril 2012

This report is also available in English
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

Information regarding the committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

*Une charte « sur mesure » :
Consultation parlementaire sur le projet de
charte du Commonwealth*

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	5
REMERCIEMENTS.....	7
LE COMITÉ	9
ORDRE DE RENVOI.....	13
I. INTRODUCTION	15
A. Mise en contexte	15
B. Le processus de consultation	15
II. LE COMMONWEALTH ET LE PROJET DE CHARTE.....	16
A. Le Commonwealth des Nations	16
B. Le renouvellement du Commonwealth.....	18
III. LES AUDIENCES DU COMITÉ SUR LE PROJET DE CHARTE DU COMMONWEALTH	20
A. Présentation et fonction d’une Charte du Commonwealth	21
B. Miser sur les valeurs fondamentales d’une Charte du Commonwealth.....	23
1. Le facteur jeunesse	24
2. La tradition parlementaire du Commonwealth.....	25
3. Une tribune pour les petits États.....	26
C. INSTRUIRE ET RAFFERMIR LA FONCTION DE SUPERVISION DU COMMONWEALTH	27
IV. CONCLUSION.....	28
V. RECOMMANDATIONS	31
VI. ANNEXE A	33
VII. ANNEXE B – TÉMOINS 41.1.....	35

REMERCIEMENTS

Le présent rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international représente l'aboutissement des travaux du comité sur la création d'une charte du Commonwealth, sujet dont il avait été question à la Réunion des chefs de gouvernements du Commonwealth (RCGC), tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011.

Pendant son étude, le comité a reçu des témoins du Canada et de l'étranger issus de milieux divers : gouvernement, société civile, milieu universitaire et organisations internationales. S'inspirant de leurs points de vue, le comité a conclu qu'un document succinct articulant les valeurs fondamentales du Commonwealth promet d'agir comme source importante de renseignement et d'inspiration, en particulier chez les jeunes et les parlementaires qui contribuent à faire du Commonwealth une organisation internationale unique en son genre. Qui plus est, un document distinct et accessible avalisé par les 54 États-membres du Commonwealth jouera un rôle déterminant dans la promotion de ces valeurs dans le monde.

Au nom du comité, je remercie tous les témoins du Canada et d'autres pays du Commonwealth qui ont comparu en personne ou par vidéoconférence. Je tiens tout particulièrement à remercier le sénateur Hugh Segal, ancien membre du comité, et l'honorable juge Michael Kirby.

Respectivement membre et président du Groupe des personnalités éminentes chargé de trouver des moyens d'insuffler de la vigueur au Commonwealth, c'est à eux que l'on doit

l'aboutissement de l'idée d'une charte du Commonwealth. Je remercie personnellement les représentants de la Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth, dont les points de vue ont jeté un éclairage important sur l'avenir du Commonwealth.

Je veux souligner le professionnalisme de Natalie Mychajlyszyn et de Brian Hermon, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que de Line Gravel, greffière du comité, qui ont prêté leur assistance au comité durant les audiences et le processus de rédaction du rapport. Toute ma reconnaissance va à Mona Ishack, de la Direction des communications du Sénat, pour avoir rendu cette étude accessible à la population canadienne. Le comité souligne par ailleurs l'excellent travail des traducteurs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

En terminant, le comité a accepté de mener cette étude à la demande du ministre des Affaires étrangères. Nous estimons que le présent rapport lui sera utile pour la poursuite des travaux entrepris avec ses homologues du Commonwealth en vue de la création du texte définitif.

Raynell Andreychuk, sénatrice
Présidente du comité

LE COMITÉ

Les sénateurs suivants ont participé à l'étude :

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente du comité

L'honorable Percy Downe, vice-président du comité

et

les honorables sénateurs :

Pierre De Bané, C.P.,

Doug Finley,

Suzanne Fortin-Duplessis,

Janis G. Johnson,

Frank Mahovlich,

Yonah Martin,

Pierre Claude Nolin,

Fernand Robichaud, C.P.,

David P. Smith, C.P.,

Pamela Wallin.

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan) et James Cowan (ou Claudette Tardif)

Autres sénateurs ayant occasionnellement participé à l'étude :

Les honorables sénateurs JoAnne L. Buth, Norman E. Doyle, Mobina S.B. Jaffer, Donald Neil Plett, Rose-May Poirier, Nancy Greene Raine, Terry Stratton.

Sénateur ayant comparu à titre de témoin :

L'honorable sénateur Hugh Segal

Personnel du comité :

Brian Hermon, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires,
Bibliothèque du Parlement,
Natalie Mychajlyszyn, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires,
Bibliothèque du Parlement,
Louise Pronovost, adjointe administrative,
Line Gravel, greffière du comité.

Autre employée ayant prêté une aide occasionnelle au comité :

Mona Ishack, agente de communications principale, Sénat du Canada.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 7 février 2012 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Neufeld :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la création d'une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à l'assemblée tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada;

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 13 avril 2012 et qu'il conserve, jusqu'au 30 avril 2012, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Gary W. O'Brien
greffier du Sénat

I. INTRODUCTION

A. MISE EN CONTEXTE

Le 20 janvier 2012, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a adressé une lettre (voir annexe A) à la présidente du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (« le comité ») recommandant que le comité envisage de tenir des audiences sur la question d'une éventuelle « charte du Commonwealth ».

La lettre faisait référence à la dernière Réunion des chefs de gouvernements du Commonwealth (RCGC), tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, au cours de laquelle les chefs de gouvernement ont convenu de créer une « charte du Commonwealth ». L'exercice devait s'amorcer par une ronde de consultations nationales dans tous les pays du Commonwealth, et la négociation entourant le texte proprement dit devait débiter à la mi-avril 2012. On estime que le texte définitif de la charte pourrait être adopté à la fin de 2012.

Le comité directeur du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international s'est réuni pour étudier la lettre du ministre et a par la suite communiqué sa recommandation aux membres du comité. Ce dernier a accepté d'entreprendre une brève consultation sur la question d'une charte du Commonwealth, et de produire un court rapport afin de conseiller le ministre et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international au cours de la négociation entourant le texte de la charte.

B. LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Compte tenu du temps nécessaire pour procéder à une vaste consultation nationale et entendre les représentations des parties intéressées de tout le Canada, le comité a décidé qu'il serait plus expéditif et plus efficace de mettre à profit le mécanisme des audiences propre aux comités sénatoriaux du Canada.

Le comité a lancé une invitation à divers intervenants du Canada et de l'étranger, et a reçu des témoignages livrés en personne ou par vidéoconférence. Les témoins, bien renseignés au sujet du Commonwealth, étaient issus de milieux divers : gouvernement, société civile, milieu universitaire, organisations internationales, associations liées au Commonwealth, ainsi que des particuliers intéressés par la question. Signalons qu'en dehors de ceux qui participent déjà aux activités du Commonwealth au Canada, aucun autre témoin n'a demandé à comparaître et certaines personnes ont décliné l'invitation. Le comité a annoncé la tenue de ses audiences sur Internet, dans les médias sociaux, et à la télévision, afin de s'assurer que l'exercice soit accessible à tous les Canadiens.

En procédant ainsi, le comité cherchait à lancer le dialogue au Canada sur le rôle du Commonwealth au Canada et dans le monde, et sur la valeur éventuelle d'une charte du

Commonwealth. En utilisant le présent rapport comme point de départ, le comité suggère au ministre des Affaires étrangères et du Commerce international de poursuivre la consultation des Canadiens sur cette question, en accueillant par exemple des mémoires écrits adressés au site Web du Ministère, et en tenant les Canadiens au courant de la suite des choses.

II. LE COMMONWEALTH ET LE PROJET DE CHARTE

A. LE COMMONWEALTH DES NATIONS

Le Commonwealth des nations est une association volontaire de 54 États souverains indépendants situés aux quatre coins du monde. Il s'agit de pays petits et grands, industrialisés et en voie de développement, de composition ethnique, culturelle et religieuse très diverse. Leur population combinée est d'environ 2,1 milliards d'habitants, soit près du tiers de l'humanité. La moitié des pays du Commonwealth ont une population inférieure à un million d'habitants, mais l'un de ses membres, l'Inde, en compte à lui seul plus d'un milliard. Les États-membres du Commonwealth forment plus du quart des Nations Unies, 20 % de l'Organisation des pays islamiques, 40 % de l'Union africaine, 60 % de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, et plus de 80 % de la Communauté des Caraïbes¹.

En règle générale, l'élan de fraternité qui unit les pays du Commonwealth vient du fait qu'ils partagent une langue commune, l'anglais, et qu'ils ont été exposés aux institutions britanniques au cours de leur passé colonial. Il reste cependant que certains membres du Commonwealth, comme le Cameroun, le Mozambique et le Rwanda, n'ont à ce chapitre que des liens très ténus. Seuls certains secteurs du Cameroun ont été sous contrôle britannique, tandis que le Mozambique était une colonie portugaise. Le Rwanda, quant à lui, qui s'est joint au Commonwealth en 2009, est une ancienne colonie allemande et belge et n'a pas de lien constitutionnel avec la Grande-Bretagne, mais il entretient des liens étroits avec ses voisins, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, tous membres du Commonwealth.

Une Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) a lieu tous les deux ans pour établir les priorités de l'Organisation. Le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (CMAG), auquel siègent par rotation neuf ministres des Affaires étrangères pour un mandat de deux ans, se réunit au besoin pour réagir lorsqu'il se produit de graves infractions aux principes démocratiques, et peut recommander que des mesures punitives soient prises à l'encontre de l'État-membre fautif. Le Canada est redevenu membre du CMAG à la RCGC de l'an dernier, et y travaille aux côtés de l'Australie, du Bangladesh, de la Jamaïque, des Maldives², du Sierra

¹[*A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*](#), rapport du Groupe de personnalités éminentes aux chefs de gouvernement du Commonwealth, Perth, octobre 2011, p. 29-30 (Rapport GPE).

² Le 22 février 2012, à l'issue d'une assemblée extraordinaire des ministres du CMAG, il a été décidé que la participation des Maldives au CMAG serait « suspendue » à la suite des événements ayant mené à la démission du président Mohamed Nasheed (qualifiés par ce dernier comme de « coup d'État »).

Leone, de la Tanzanie, de Trinidad et Tobago et du Vanuatu. La dernière fois que le Canada avait occupé un siège au CMAG remonte à 2003-2007³.

Un secrétariat du Commonwealth, dirigé par un secrétaire-général, soutient les réunions intergouvernementales et gère un certain nombre de petits programmes ayant principalement trait à la prévention de conflits et à la mise en place d'appuis à la démocratie et aux droits humains. Le plan stratégique du secrétariat du Commonwealth établit les grandes orientations et les objectifs de l'Organisation de même que ses résultats attendus. Ce plan stratégique vise deux objectifs constants et interreliés.

Premièrement, le pilier démocratique mise sur le raffermissement des institutions et des processus démocratiques au sein des États-membres. À ce chapitre, les activités comprennent des programmes de formation, des initiatives permettant d'établir des liens entre les organismes bâtisseurs de démocratie et la population générale, des missions d'observation d'élections, et des soutiens techniques à l'appui de structures et d'institutions démocratiques.

Deuxièmement, le pilier du développement mise sur la promotion d'un développement économique et social durable. Le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC) est le véhicule principal qui permet au Commonwealth de soutenir ses États-membres. Avec près de 350 experts en place dans les divers pays du Commonwealth, le CFTC offre du soutien technique dans les secteurs de la croissance économique (commerce, investissement, développement du secteur privé et gestion de la dette), de la réduction de la pauvreté et du développement durable⁴.

Au-delà de ces principaux organes du Commonwealth, un réseau formé de centaines de groupes de professionnels et de militants liés au Commonwealth permet d'établir des liens personnels entre professionnels, scientifiques, éducateurs et politiciens des divers États-membres. Ces groupes évoluent à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale et font l'essentiel du travail du Commonwealth, au bénéfice non seulement des plus petits membres ou des pays en voie de développement, mais également pour les grands États industrialisés comme le Canada, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. La Fédération des Jeux du Commonwealth, qui organise ces Jeux tous les quatre ans dans divers pays du Commonwealth, est un bel exemple d'organisation affiliée au Commonwealth⁵.

³Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international [MAECI], *Le Canada et le Commonwealth*, note de synthèse fournie au personnel du comité, février 2012.

⁴Le CFTC offre des services consultatifs par le biais de groupes et d'experts-conseil locaux ou de conseillers externes Secrétariat du Commonwealth, « [About the CFTC](#) ».

⁵Secrétariat du Commonwealth, « [The Commonwealth: Who We Are](#) ».

B. LE RENOUVELLEMENT DU COMMONWEALTH

La revitalisation et la réforme du Commonwealth, afin qu'il puisse mieux faire face aux défis qui se posent à ses États-membres et mieux soutenir leurs efforts de construction d'une société saine et d'une économie forte : voilà un sujet qui anime les discussions entre les États-membres depuis quelque temps déjà.

En 2009, la Société royale du Commonwealth a entrepris la plus grande consultation publique de son histoire sur la question de l'avenir du Commonwealth. La *Commonwealth Conversation*, comme on l'a appelée, a conclu que les gens ne savaient plus trop ce que représente aujourd'hui le Commonwealth.

Pour que le Commonwealth soit une association forte et dynamique, il faut que tous ses États-membres respectent les engagements qu'ils ont pris en faveur de la démocratie, de la saine gouvernance, des droits humains, de la liberté d'expression, de la primauté du droit et du développement économique, social et environnemental durable⁶.

À la lumière de cette consultation, les chefs de gouvernement du Commonwealth ont créé en 2009 le Groupe des personnalités éminentes (GPE) pour étudier la question du renouvellement et de la modernisation du Commonwealth et faire des recommandations à cet égard. Le Groupe était présidé par l'ancien premier ministre de la Malaisie, Tun Abdullah Ahmad Badawi, et comptait parmi ses onze membres l'honorable sénateur canadien Hugh Segal. Les discussions du GPE se sont centrées sur la question suivante :

Comment optimiser et accroître l'efficacité du Commonwealth, ses institutions et ses activités, de manière que ses États-membres et leurs citoyens soient bien servis par une association plus grande que la somme de ses parties, et soient justifiés de poursuivre leur affiliation, leur participation et leur collaboration⁷?

Intitulé *A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*, le rapport final du GPE a été soumis aux chefs de gouvernement lors de la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) biennale qui a eu lieu à Perth, en Australie, en octobre 2011⁸. Le rapport concluait que le succès de la réforme se mesurerait au raffermissement du rôle du

⁶ La [Commonwealth Conversation](#) s'est déroulée de juillet 2009 à mars 2010 sous la présidence de la Société royale du Commonwealth (bureau de Londres). [traduction]

⁷ Rapport du GPE, p. 23. [traduction]

⁸ Les chefs de gouvernement présents à Perth ont adopté d'emblée 30 des recommandations du GPE, en ont adopté 12 sous certaines conditions, et en ont rejeté 11. Les autres recommandations ont été confiées à un Groupe de travail ministériel qui les étudiera et avisera les ministres des Affaires étrangères du Commonwealth lors d'une rencontre en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2012. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), *Une charte du Commonwealth*, note de synthèse adressée au comité, février 2012.

Commonwealth et au rapprochement de sa population⁹. La première des 106 recommandations faites par le GPE disait :

Une « charte du Commonwealth » doit être rédigée après la tenue de vastes consultations dans chacun des pays membres. Les gouvernements nationaux doivent inviter la société civile à participer pleinement à la ronde de consultations pan-Commonwealth, y compris à leur organisation et à l'évaluation des résultats. Un groupe de travail doit être mis sur pied pour analyser les résultats des consultations nationales et faire des recommandations aux chefs de gouvernement. Si les résultats sont favorables à un projet de charte, le groupe de travail devrait être autorisé à en rédiger le texte définitif¹⁰.

Les dirigeants du Commonwealth assemblés à Perth ont accepté cette recommandation, indiquant dans leur communiqué qu'il devrait y avoir une « charte du Commonwealth », comme le propose le Groupe des personnalités éminentes, qui incarne les principes contenus dans les déclarations précédentes et rassemblés dans un document unique et consolidé n'ayant pas force exécutoire¹¹ ».

Une première ébauche de charte, comprise dans le rapport du GPE et devant servir de base aux consultations nationales, s'inspire d'une série de déclarations convenues par les chefs de gouvernement du Commonwealth au fil des ans et portant sur les aspirations et les valeurs de l'association. Le premier énoncé explicite de l'engagement du Commonwealth en faveur de la démocratie se trouve dans la Déclaration des principes du Commonwealth formulée à Singapour, en 1971. Cette « Déclaration de Singapour » établissait les valeurs politiques et les principes fondamentaux qu'avaient en commun les États-membres : « Nous croyons à la liberté individuelle, à l'égalité des droits de tous les citoyens sans égard à la race, à la couleur, à la confession religieuse ou à l'allégeance politique, et à leur droit inaliénable de participer, par des mécanismes politiques libres et démocratiques, au façonnement de la société dans laquelle ils vivent¹² ».

En 1991, la Déclaration de Harare est venue renforcer la Déclaration de Singapour, en définissant de manière plus précise encore les valeurs fondamentales de l'association. Elle invitait le Commonwealth à centrer ses activités sur les secteurs dans lesquels il pouvait faire la contribution la plus utile¹³. Lors de la RCGC de 1995 en Nouvelle-Zélande, les chefs de gouvernement ont adopté le Programme d'action Millbrook sur la Déclaration de Harare. Ce

⁹ Rapport du GPE, p. 23. [traduction]

¹⁰ Rapport du GPE, p. 36. [traduction]

¹¹ Secrétariat du Commonwealth, [CHOGM 2011 Communiqué](#), Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, Perth, Australie, 28–30 octobre 2011.

¹² Secrétariat du Commonwealth, [Singapore Declaration of Common Principles 1971](#). [traduction]

¹³ Secrétariat du Commonwealth, [The Harare Commonwealth Declaration](#).

programme d'action créait une structure – le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (CMAG) – permettant d'agir lorsque des États-membres se rendent coupables de violations graves ou répétées aux principes de base du Commonwealth.

En 2009, l'Affirmation des valeurs et des principes du Commonwealth, adoptée lors de la RCGC de Port of Spain, à Trinité-et-Tobago, réitérait l'engagement des chefs de gouvernement en faveur des valeurs et des principes fondamentaux de l'association¹⁴.

Avec tous ces éléments en toile de fond, les chefs de gouvernement réunis à la RCGC de 2011, à Perth, ont cherché les moyens de mieux soutenir et appliquer l'engagement du Commonwealth à l'endroit de ses valeurs et de ses principes fondamentaux. Outre la recommandation visant la création d'une charte, les chefs de gouvernement ont accepté de raffermir le rôle du Groupe d'action ministériel du Commonwealth afin de lui permettre de traiter toute la gamme des violations graves ou répétées aux valeurs que prône le Commonwealth¹⁵ ». Les chefs de gouvernement ont aussi accepté d'étudier plus avant le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne¹⁶.

Le comité estime qu'en adoptant la recommandation de rédiger une charte et celle de raffermir le rôle du Groupe d'action ministériel du Commonwealth, et en acceptant d'étudier le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne, les chefs de gouvernement ont indiqué leur volonté de soutenir encore davantage les valeurs et les principes déjà formulés dans les déclarations antérieures du Commonwealth. **La question qui se pose désormais au Commonwealth est celle de savoir comment concrétiser et faire progresser ces recommandations dans le cadre du modèle consensuel de leadership auquel souscrit le Commonwealth.**

III. LES AUDIENCES DU COMITÉ SUR LE PROJET DE CHARTE DU COMMONWEALTH

Afin d'appuyer et de conseiller le ministre des Affaires étrangères et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le comité a accepté d'entreprendre une

¹⁴ Secrétariat du Commonwealth, « [Affirmation of Commonwealth Values and Principles](#) ».

¹⁵ Les recommandations visant le rôle et le mandat du CMAG sont venues tant du Rapport du GPE que d'une étude réalisée à l'interne par le CMAG lui-même. Secrétariat du Commonwealth, « CHOGM 2011 Communiqué », Perth, Australie, octobre 2011.

¹⁶ Selon la proposition, le commissaire fournirait de l'information au secrétaire-général du Commonwealth et au CMAG sur les « violations graves ou répétées » aux principes de démocratie, de primauté du droit et de respect des droits humains par des États-membres, et indiquerait des moyens d'action. Rapport du GPE, p. 46. La décision n'a pas été prise de créer ce commissariat. On a plutôt demandé à un groupe de travail d'étudier plus avant cette recommandation et d'aviser les ministres des Affaires étrangères des modalités possibles lors de la réunion de New York, en septembre 2012.

brève consultation parlementaire sur la question d'une charte du Commonwealth. Le comité a entendu un certain nombre de témoins ayant de l'expérience de travail pour le Commonwealth ou ses organismes affiliés au Canada ou à l'étranger, et d'autres intéressés ayant un point de vue à proposer sur la question de la charte du Commonwealth. Les témoins étaient priés de commenter le projet de charte annexé au rapport du GPE et de donner leur opinion sur le contenu et la présentation d'une éventuelle charte du Commonwealth. On trouvera dans les lignes qui suivent un compte rendu des audiences du comité.

A. PRÉSENTATION ET FONCTION D'UNE CHARTE DU COMMONWEALTH

Comme nous l'avons indiqué plus haut, un certain nombre de déclarations faisant état des valeurs et aspirations du Commonwealth ont été adoptées au cours des 40 dernières années à la Réunion biennale des chefs de gouvernement du Commonwealth. Sept de ces déclarations sont mentionnées dans le projet de charte du Commonwealth¹⁷. L'existence de plusieurs déclarations qui ne se contredisent pas, mais qui ont chacune leurs axes et leur portée, fait en sorte qu'il est parfois difficile de préciser en quoi consistent les valeurs et les aspirations les plus fondamentales du Commonwealth.

Des témoins nous ont dit que la charte aurait de la valeur en tant que telle si elle parvenait à définir avec concision en quoi consistent les valeurs, les principes et les aspirations fondamentales du Commonwealth, ce qui en ferait l'énoncé de référence de ce que représente le Commonwealth. Comme l'a dit l'un des témoins, le titre du document pourrait à lui seul suffire à lui donner une position privilégiée : « Les gens dans de nombreux États membres du Commonwealth pourraient la lire et dire : " Nous avons reçu notre mandat de ce document¹⁸ " ».

D'un point de vue strictement conceptuel, certains témoins se sont demandé s'il était approprié que le document soit désigné comme une « charte ». Comme le signalait un des témoins, « le mot " charte " est lourd de sens et a une signification commerciale¹⁹ ». Une autre appellation, comme « énoncé de principes », conviendrait peut-être mieux à l'approche consensuelle que préconise le Commonwealth.

Plusieurs témoins trouvaient que le projet de charte qui leur avait été soumis était trop long et trop complexe. S'il est vrai, ont-ils dit, qu'en bout de piste c'est le contenu de la charte qui

¹⁷ Les sept déclarations sont : la Déclaration de Singapour (1971); la Déclaration de Harare (1991); le Plan d'action de Millbrook sur la Déclaration de Harare (1995); la Déclaration de Coolum (2002); l'Affirmation des valeurs et principes du Commonwealth de Trinité-et-Tobago (2009); la Déclaration sur les jeunes qui investissent dans les jeunes (2009); et la Déclaration de Port of Spain : Ensemble pour un avenir plus équitable et durable (2009). Le projet de charte emprunte aussi au libellé de la Charte des Nations Unies (1945) et de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), et au Rapport du Groupe des personnalités éminentes (2011).

¹⁸ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 47.

¹⁹ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 33.

importe le plus, sa présentation a aussi beaucoup d'importance. Comme l'a indiqué Nick Hare, ancien sous-secrétaire du Commonwealth (Coopération au développement), dans son mémoire :

Le projet actuel est un excellent document en ce qu'il parvient à rassembler les convictions, valeurs et aspirations en faveur desquelles des assemblées successives de chefs de gouvernement se sont prononcées, mais il n'est pas encore le document convivial dont nous avons besoin dans le contexte de la réforme qu'envisage le GPE²⁰.

Un long document est moins accessible à la population et aux médias qui pourraient s'intéresser à l'existence du Commonwealth. Par contre, **une charte plus succincte qui énonce de façon claire et concise les valeurs et les aspirations du Commonwealth pourrait se révéler un avantage inestimable.**

Du point de vue pédagogique, on a dit au comité que la rédaction d'une charte est une excellente occasion de renseigner la population au sujet du Commonwealth et de mieux faire connaître cette association. Comme l'a déclaré l'honorable sénateur Hugh Segal, membre du Groupe des personnalités éminentes : « un peu plus de clarté, une façon plus succincte de décrire ce qu'est le Commonwealth et quels sont les principes qu'il défend auraient une valeur éducative générique dans l'ensemble du système²¹ ». D'autres témoins ont aussi dit que la consultation était en soi une occasion pour les populations du Commonwealth de participer à l'élaboration de la charte et de manifester, de manière individuelle et collective, leur appui à l'endroit des valeurs et des principes de base que défend le Commonwealth²².

Certains témoins ont indiqué que la ronde de consultations donnait aux peuples du Commonwealth l'occasion unique de créer collectivement un document faisant état de leurs idéaux et de leurs objectifs²³. Cependant, il en sera de cette démarche comme de n'importe quel autre long débat constitutionnel : si les choses traînent en longueur, elles risquent d'ajouter au cynisme actuel entourant le Commonwealth. Un tel exercice, mené par un groupe de pays très industrialisés, risque d'être perçu comme une tentative d'imposer un concept au reste du Commonwealth. Le comité juge important, par conséquent, que la charte soit un document inclusif qui tienne compte de la réalité vécue dans tous les pays du Commonwealth.

Le comité estime qu'une charte succincte serait plus accessible, aiderait à mieux faire connaître l'association, et permettrait de renseigner les gens au sujet du Commonwealth. Bien que tous les témoins se soient montrés favorables à l'idée d'une charte, la discussion a révélé que les témoins n'avaient pas tous la même opinion quant aux raisons qui justifieraient la rédaction d'une charte

²⁰ E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012. [traduction]

²¹ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 30.

²² MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 12.

²³ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 44.

ni quant aux fins qu'un tel document servirait²⁴. Quelques témoins, par exemple, ont dit que la charte pourrait servir à établir les critères de sélection des membres du Commonwealth et d'autres pensaient qu'elle serait un bon outil pédagogique. Comme l'indique le titre du présent rapport, le comité estime que la charte devrait être un document « sur mesure²⁵ », c'est-à-dire conçu pour bien servir la fonction qui lui est destinée. Le comité pense que pour être efficace, la charte devra énoncer clairement en quoi consiste sa fonction et cette dernière devra avoir été adoptée à l'unanimité par les États-membres.

B. MISER SUR LES VALEURS FONDAMENTALES ET LES AVANTAGES COMPARATIFS

Depuis quelques années, le Commonwealth et ses organismes affiliés ont lancé des initiatives visant à moderniser leur association. Les rapports consécutifs à deux de ces efforts – le Groupe des personnalités éminentes et la « *Commonwealth Conversation* » – proposent un message commun : **Le Commonwealth doit énoncer plus clairement, et appliquer avec plus de rigueur, les valeurs les plus essentielles à son association.**

Les audiences du comité ont livré un message clair : le texte de la charte du Commonwealth devra être plus focalisé. Dans son état actuel, le texte fait neuf pages et traite d'un grand nombre d'enjeux. Comme nous l'avons dit plus haut, les personnes qui sont venues témoigner devant nous ont toutes dit qu'il faut resserrer le propos de la charte et miser davantage sur les valeurs fondamentales de l'association, ses compétences et ses avantages comparatifs.

Plusieurs des témoins ont dit que le Commonwealth devait miser sur sa « valeur ajoutée » et faire ressortir les secteurs dans lesquels il se démarque avantageusement des autres grandes organisations internationales²⁶. Dans le paysage international surpeuplé où les organismes, comité a-t-il appris, doivent jouer du coude pour faire leur place et obtenir des ressources, le Commonwealth doit faire valoir ses compétences particulières et s'en servir pour se distinguer. Bien que la rédaction d'une charte soit un pas dans la bonne direction, la présentation ultime du document devrait témoigner des « avantages du Commonwealth », soit les domaines dans lesquels le Commonwealth présente un avantage comparatif²⁷. Par exemple, la Société royale du Commonwealth - Canada affirme, dans le mémoire adressé au comité :

Il est respectueusement soumis que le contenu de la charte témoigne des « valeurs, structures et méthodes communes » du Commonwealth.

²⁴ Richerd Bourne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 16.

²⁵ L'expression « *fit for purpose* », utilisée dans la version anglaise du présent texte, est tirée du rapport publié par le Groupe des personnalités éminentes. Dans ce rapport, le GPE recommande que les institutions du Commonwealth soient réformées afin qu'elles soient mieux outillées et plus aptes à relever les défis du XXI^e siècle.

²⁶ MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 18.

²⁷ Société royale du Commonwealth - Canada (RCS Canada), « Senate Hearing Note », mémoire adressé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 29 février 2012.

Ces éléments communs sont notamment un parlement conçu sur le modèle de Westminster, la *common law* et une répartition fédéraliste des pouvoirs (ou des « systèmes parlementaire, administratif et juridique » [...])

La SRC Canada appuie cette recommandation car une « charte » irait dans le sens de l'« avantage du Commonwealth » en énonçant l'imputabilité du gouvernement, en fonction d'objectifs clairs, et les responsabilités des membres. Le contenu de la charte sera tributaire des valeurs et des compétences de base du Commonwealth²⁸.

Les chefs de gouvernement, réunis à Perth pour la RCGC de 2011, ont accepté de redéfinir les programmes de l'association afin qu'ils soient mieux adaptés aux priorités des membres, de le faire en faisant valoir les avantages comparatifs du Commonwealth, et lorsqu'il y a lieu, d'éliminer les programmes qui ne répondent pas à ces critères²⁹. Pour les témoins, cette perspective doit aussi s'appliquer à la charte du Commonwealth. Dans les mots de l'un des témoins : « les promesses de la charte doivent être livrables³⁰ ». Une organisation qui rassemble 54 États-membres aura inévitablement une palette assez vaste d'intérêts et d'objectifs. Néanmoins, il a été possible de dégager des audiences du comité une bonne indication de ce que pourraient être les avantages comparatifs du Commonwealth.

1. Le facteur jeunesse

L'un des avantages comparatifs que, selon certains témoins, la charte du Commonwealth pourrait mettre en valeur, est le grand nombre de jeunes présents dans sa population globale. Au moins 60 % de la population du Commonwealth est âgée de moins de 30 ans, alors qu'à l'échelle mondiale, la proportion est de 52 %³¹. Lors de sa comparution devant le comité, Kamallesh Sharma, secrétaire-général du Commonwealth, a signalé l'existence de certaines initiatives – notamment le soutien financier de programmes de formation à l'entrepreneuriat – par lesquelles l'association met la question des jeunes à l'avant-plan³². Étant donné la forte proportion de jeunes dans les pays du Commonwealth, des programmes de formation professionnelle et d'initiation au leadership offrent de grands avantages aux États-membres.

Bien que le préambule du projet de charte indique la présence de plus d'un milliard de jeunes dans les États-membres, il est peu fait mention du rôle de leadership que ces jeunes joueront à l'avenir dans les institutions économiques et politiques des pays du Commonwealth. Un témoin a

²⁸ RCS Canada, *A Response to Eminent Persons Report A Commonwealth of People – Time for Urgent Reform as Submission to the Senate of Canada* [...], mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 29 février 2012. [traduction]

²⁹ Secrétariat du Commonwealth, *CHOGM 2011 Communiqué*, Perth, Australie, 28–30 octobre 2011.

³⁰ E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012.

³¹ Rapport du GPE, p.91.

³² Secrétaire-général Sharma, 41:1, Fascicule n° 9, p. 43.

dit que le paragraphe 25.1 du projet de charte, qui mentionne les jeunes, pourrait être amélioré s'il affirmait d'emblée le rôle des jeunes dans l'avenir du Commonwealth³³. Un représentant de la Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth nous a dit :

Les jeunes s'identifient au Commonwealth et à ses valeurs. Ils veulent s'impliquer davantage et jouer un rôle de premier plan dans le façonnement du Commonwealth. Encore une fois, les jeunes pensent qu'il devrait y avoir une charte du Commonwealth qui énonce de façon concise et claire en quoi consistent les valeurs et les principes du Commonwealth et faire ressortir le rôle qu'ils peuvent y jouer³⁴.

Comme plusieurs témoins l'ont dit, si le Commonwealth veut rester pertinent, il doit placer au cœur de son mandat des initiatives visant à outiller les jeunes par l'éducation, la formation et le leadership. Ne serait-ce qu'en raison de leur nombre dans les États-membres et du rôle de leadership qu'ils joueront à l'avenir, il importe d'inscrire bien en vue dans le texte de la charte, les jeunes et les enjeux qui leur tiennent le plus à cœur.

2. La tradition parlementaire du Commonwealth

La gouvernance parlementaire est un autre des avantages comparatifs signalés par les témoins. En sa qualité d'association ancrée dans la tradition parlementaire, réunissant des pays qui ont des systèmes administratifs et juridiques semblables, le Commonwealth peut mettre en valeur ses compétences en ce domaine. Selon ce qu'a écrit la Société royale du Commonwealth – Canada :

Les champs de compétence des programmes du Commonwealth sont la réforme démocratique, le développement d'institutions tributaires de la *common law* et le partage de pratiques parlementaires exemplaires. Nous organisons notamment des missions d'observation d'élections, de réforme des droits humains, et de consultations parlementaires. Nous pouvons prendre appui sur ces compétences pour offrir des programmes dans des secteurs émergents mettant en cause les droits humains, l'environnement et la santé. Et nous pouvons faire appel à un grand nombre d'agences du Commonwealth pour les mettre en œuvre³⁵.

Le Commonwealth est fondé sur la tradition du modèle de Westminster, et l'un des objectifs majeurs de l'association est désormais de raffermir les liens parlementaires entre les États-membres. À cette fin, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), un organisme affilié du Commonwealth, joue un rôle important de promotion de la gouvernance démocratique. Il existe des sections de l'APC dans plus de 175 corps législatifs du monde, ce qui englobe

³³ Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth, 41:1, *Témoignage*, 14 mars 2012.

³⁴ *Ibid.* [traduction]

³⁵ SRC Canada, *Senate Hearing Note*. [traduction]

environ 17 000 parlementaires de palier national ou sub-national. L'APC est devenue un instrument de consultations régulières entre parlementaires du Commonwealth. Comme l'a dit le président de la section canadienne de l'APC :

Notre Association est un excellent moyen pour les législateurs des pays du Commonwealth de se consulter régulièrement; elle favorise la coopération et la compréhension mutuelle et fait la promotion de bonnes pratiques parlementaires³⁶.

Le comité estime que la gouvernance parlementaire est un avantage comparatif du Commonwealth et abonde dans le sens des témoins pour dire que les parlementaires peuvent jouer un rôle important dans l'optimisation et la mise en œuvre des valeurs et aspirations fondamentales de l'association³⁷. Or, dans le projet de charte, il n'y a qu'une seule mention du mot « parlement » (paragraphe 4.4) et il n'est jamais question de l'Association parlementaire du Commonwealth. Par comparaison, la Charte de la Francophonie, quant à elle, mentionne explicitement le lien consultatif qui existe entre la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie³⁸. Un témoin nous a dit que la création d'une charte pourrait accroître la capacité du Commonwealth et de l'APC de travailler ensemble³⁹. Le vaste réseau de spécialistes de la tradition parlementaire à l'œuvre dans l'ensemble du Commonwealth est une importante ressource nous permettant de partager des pratiques exemplaires et de mieux soutenir la gouvernance démocratique. Le projet de charte serait optimisé si l'on faisait mieux ressortir l'avantage parlementaire.

3. Une tribune pour les petits États

Le grand nombre de petits États qui font partie du Commonwealth est perçu comme étant un autre des avantages comparatifs de cette association. Trente-deux des 54 États-membres du Commonwealth sont considérés comme de « petits États » ayant une population inférieure à 1,5 million d'habitants⁴⁰. Compte tenu de ce nombre, le Secrétariat attache une grande

³⁶ Association parlementaire du Commonwealth (APC), section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 7

³⁷ *Ibid.*, p. 8.

³⁸ L'article 2 de la Charte fait la liste des institutions de la Francophonie et précise, à l'alinéa 2.4, que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est son assemblée consultative. Organisation internationale de la Francophonie, [Charte de la Francophonie](#), 23 novembre 2005.

³⁹ APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 12.

⁴⁰ Le Botswana, la Jamaïque, la Gambie, le Lesotho, la Namibie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont désignés par le Commonwealth comme de petits États parce qu'ils ont plusieurs des caractéristiques communes aux petits États. Secrétariat du Commonwealth, [Small States Digest](#), numéro 3, 2011.

importance à l'intégration des petits États dans l'économie mondiale et dans le développement de leur résilience et leur compétitivité⁴¹.

Des témoins ont dit que le Commonwealth avait développé une expertise dans le secteur de la promotion des intérêts des petits États. Par exemple, alors que les petits États tombent souvent sous le radar des grands donateurs, il leur est possible d'obtenir de l'assistance technique grâce au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Pour bien des petits États, selon un témoin, les programmes de coopération fonctionnelle sont le principal avantage qu'ils tirent de leur adhésion au Commonwealth⁴². Aujourd'hui, l'aide prend de plus en plus la forme d'un pays en voie de développement qui en aide un autre au lieu d'emprunter la voie plus familière de l'axe nord-sud. Or, voilà qui donne au Commonwealth une occasion unique de favoriser le développement en proposant un modèle qui pourrait inspirer d'autres organismes multilatéraux.

Le comité estime que la charte devrait faire ressortir les avantages que présente le Commonwealth pour les petits États. Il pense aussi que la charte serait le lieu idéal pour exprimer officiellement l'égalité de partenariat qui existe entre les grands et les petits pays membres du Commonwealth. Étant donné le grand nombre de petits États qui font partie de la communauté du Commonwealth, il importe que leurs préoccupations et les enjeux qui leur tiennent à cœur soient inscrits et bien mis en valeur dans le texte de la charte.

C. INSTRUIRE ET RAFFERMIR LA FONCTION DE SUPERVISION DU COMMONWEALTH

Le comité reconnaît que le Commonwealth est une association volontaire d'États souverains indépendants qui ne souscrivent à aucun traité, règle ou obligation ayant force exécutoire. À bien des égards, le caractère volontaire et non contraignant de l'adhésion au Commonwealth distingue cette organisation et en garantit la souplesse. Chaque État est responsable de ses propres politiques, mais les 54 États-membres se consultent et coopèrent les uns avec les autres dans des secteurs d'intérêt commun et dans la promotion de certaines valeurs.

Le Communiqué de la RCGC de Perth réitère que la charte ne sera en aucune façon un document contraignant. Cependant, tout en ayant le même statut juridique que les déclarations antérieures du Commonwealth, la charte pourrait avoir une plus grande valeur morale⁴³.

Des témoins ont suggéré divers moyens d'utiliser la charte comme guide des décisions prises par les instances du Commonwealth : elle pourrait par exemple servir d'outil de sélection des

⁴¹ Secrétariat du Commonwealth, « [Small States](#) ».

⁴² E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012.

⁴³ MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 12; APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 11.

nouveaux États-membres admis au sein de l'association⁴⁴; ou d'outil d'évaluation au moment de déterminer s'il faut expulser ou suspendre un État-membre⁴⁵; et elle pourrait être le point de référence officiel du Groupe d'action ministériel du Commonwealth⁴⁶.

En ce qui concerne le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne, qu'étudie actuellement un groupe de travail ministériel, un témoin a dit : « Manifestement, ce nouveau commissaire aura besoin d'un code de conduite avec lequel travailler, et le projet de charte serait l'endroit le plus logique où consigner ce code auquel tous les États-membres seraient invités à souscrire⁴⁷ ». L'honorable Michael Kirby a abondé dans le même sens et a exprimé la certitude qu'un tel commissariat pourrait se révéler un bon moyen de concrétiser les aspirations formulées dans la charte⁴⁸.

Le comité estime que pour mieux défendre les valeurs et les aspirations du Commonwealth, il faut une approche collective. La charte pourrait se révéler un outil très utile à cet égard car elle pourrait éclairer le travail des organismes de supervision du Commonwealth. Plus particulièrement, la charte pourrait instruire le mandat et les objectifs du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et de l'éventuel commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne. Une fois en place, la charte pourrait fournir un cadre de référence aux organismes de supervision de l'association pour les guider dans l'évaluation du degré de conformité des États-membres aux valeurs et aux principes fondamentaux du Commonwealth.

IV. CONCLUSION

L'immensité du territoire géographique couvert par le Commonwealth et la diversité de ses membres lui donnent la possibilité d'être un instrument de consensus par rapport aux grands enjeux internationaux. Parce qu'il réunit 54 États-membres dont la composition ethnique, religieuse, culturelle et socio-économique est très diverse, le Commonwealth a l'extraordinaire potentiel de pouvoir exprimer les préoccupations communes à tous les peuples de la terre.

Bien que le Commonwealth soit en mesure de prendre la parole sur des enjeux mondiaux de toutes sortes, sa crédibilité repose sur sa capacité de défendre et d'appliquer les valeurs et les aspirations qu'il revendique comme siennes. Dans le communiqué publié à l'issue de la RCGC de Perth, les chefs de gouvernement ont affirmé que le Commonwealth et ses États-membres devaient faire plus d'effort pour défendre les valeurs communes et les principes de leur

⁴⁴ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 27.

⁴⁵ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 49.

⁴⁶ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 29.

⁴⁷ APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 9.

⁴⁸ Michael Kirby, 41:1, *Témoignage*, 14 mars 2012.

association, et ont recommandé des moyens d'optimiser la mission et le mandat du Commonwealth.

Le projet de charte du Commonwealth s'inscrit dans un objectif plus vaste de revitalisation de l'association afin qu'elle reste pertinente dans un monde en rapide évolution. Que le Commonwealth ne puisse plaire à tout le monde ni répondre aux attentes de chacun, voilà qui figurait déjà dans le communiqué de Perth et dans le rapport du Groupe des personnalités éminentes. Mais tout au long de son histoire et de l'évolution de ses membres, le Commonwealth a acquis des forces et des avantages comparatifs qui pourraient être mieux mis en valeur dans le texte éventuel d'une charte.

Le comité pense que la charte proposée pourrait être un document inspirant qui prendrait une valeur morale dans les pays du Commonwealth. Toutefois, pour atteindre son effet maximal, la charte du Commonwealth devrait être plus courte et devrait miser sur les avantages comparatifs, les valeurs et les principes qui sont au cœur de son mandat. En formulant clairement ses valeurs et ses aspirations fondamentales, la charte aura le potentiel de devenir pour le Commonwealth un outil important de promotion de la démocratie, de la saine gouvernance, des droits humains et de la primauté du droit.

La ronde de consultations sur la question de la charte est l'occasion pour les populations du Commonwealth de se donner un document qui leur appartiendra vraiment. Mais pour que la charte suscite l'adhésion de tous les peuples du Commonwealth, il importe que les consultations ne soient pas perçues comme une tentative pour un groupe de pays d'imposer ses valeurs aux autres. La participation égale de tous les pays, grands et petits, industrialisés et en voie de développement, est essentielle à la démarche de rédaction d'une charte qui sache témoigner des valeurs et des aspirations de tous les peuples du Commonwealth.

La création d'une charte offre à tous les peuples du Commonwealth l'occasion de se rallier derrière un document qui non seulement explique en quoi consiste le Commonwealth, mais montre aussi la direction dans laquelle il veut aller désormais. Le comité espère que la démarche de consultation sur la question de la charte aura contribué à la revitalisation du Commonwealth. En cette année du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II, la création d'une charte du Commonwealth prendrait une signification toute particulière. Le Commonwealth vit un moment clé de son histoire : à lui d'en saisir toutes les possibilités.

V. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le ministre des Affaires étrangères poursuive le dialogue amorcé au cours des audiences du comité sur le projet de charte du Commonwealth et, en faisant appel à des technologies comme les sites Web, les médias sociaux, les blogues et les sondages électroniques, qu’il prenne les mesures nécessaires pour garantir que la consultation des parties intéressées et des particuliers, ainsi que le partage d’information au Canada, soit adéquat tout au long du processus de négociation de la Charte.

RECOMMANDATION 2

Que le Ministre continue de travailler à l’élaboration d’un document rassembleur qui sache incarner les valeurs du Commonwealth et que tout au long de la démarche il garde à l’esprit les éléments suivants :

- a) **Le mot « charte » renvoie à des notions de contrainte et d’obligation. Un « énoncé de principes » ou autre expression du genre s’appliquerait peut-être mieux au modèle du Commonwealth.**
- b) **Un document relativement court, concis et axé sur les valeurs fondamentales du Commonwealth servirait peut-être mieux la fonction pédagogique qui lui est conférée.**
- c) **Un document qui décrit clairement les avantages comparatifs du Commonwealth – le facteur jeunesse, la tradition parlementaire, la protection des petits États – pourrait faire en sorte que ces éléments continuent de distinguer le Commonwealth et précise la valeur ajoutée qu’il représente pour ses États membres.**
- d) **Des voies et moyens pourraient être demandés afin de soutenir la mise en œuvre fructueuse du document final.**

RECOMMANDATION 3

Que, dans la suite de ses délibérations avec d’autres représentants du Commonwealth, le ministre des Affaires étrangères invite les États-membres à se laisser guider par une compréhension claire et commune des objectifs et du but ultime du document, ainsi que des mesures que devra prendre le Groupe d’action ministériel du Commonwealth pour en assurer la mise en œuvre complète dans l’ensemble du Commonwealth.

VI. ANNEXE A

L'honorable A. Raynell Andreychuk, sénateure
Présidente, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
Sénat du Canada
Ottawa ON
KIA OA4

Madame,

Je vous écris pour recommander que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) envisage de tenir des audiences sur le projet de « Charte du Commonwealth ».

À la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, les dirigeants ont pris connaissance d'un rapport publié par le Groupe des personnalités éminentes (GPE). Ce groupe a été formé en 2010 avec pour mandat de fournir des recommandations visant la réforme et la modernisation du Commonwealth. Comme vous le savez, le sénateur Hugh Segal était membre du GPE et a joué un rôle important dans ses délibérations.

Le GPE a terminé son travail à Perth, et a soumis un rapport aux chefs de gouvernement faisant état de 106 recommandations. La première de ces recommandations visait la création d'une « Charte du Commonwealth » :

Une « Charte du Commonwealth » doit être rédigée après la tenue de vastes consultations dans chacun des pays membres. Les gouvernements nationaux doivent inviter la société civile à participer pleinement à la ronde de consultations pan-Commonwealth, y compris à leur organisation et à l'évaluation des résultats. Un groupe de travail doit être mis sur pied pour analyser les résultats des consultations nationales et faire des recommandations aux chefs de gouvernements. Si les résultats sont favorables à un projet de charte, le groupe de travail devrait être autorisé à en rédiger le texte définitif. [traduction]

En annexe du rapport du GPE se trouve un modèle de « Charte du Commonwealth », rédigé par l'honorable Michael Kirby, l'un des membres du GPE. Ce texte s'inspire des nombreux énoncés de valeurs et déclarations de principe du Commonwealth; bien que ce modèle n'ait encore aucun statut auprès des membres du Commonwealth, le rapport du GPE suggère qu'il soit utilisé comme base pour alimenter les consultations nationales pan-Commonwealth.

Les chefs de gouvernement ont accepté cette recommandation; ils conviendront d'un texte pour la charte en 2012, au terme d'un vaste exercice de consultations nationales, d'une analyse confiée à un groupe de travail formé de ministres des Affaires étrangères issus de tous les horizons géographiques du Commonwealth, et d'une réunion des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth tenue à New York, en septembre 2012. La charte devra incarner les principes contenus dans les déclarations précédentes et les rassembler dans un document unique et consolidé n'ayant pas force exécutoire.

Je pense que la façon la plus efficace de procéder à ces consultations nationales serait que le comité entreprenne une brève étude du projet de « Charte du Commonwealth ». Si le comité acceptait, les audiences pourraient commencer au début de février 2012. Il s'agirait pour le comité de tenir un petit nombre de réunions et d'entendre des témoins en personne et par téléconférence, de recevoir des mémoires, et de produire un rapport final en mars 2012. Le rapport ferait des recommandations aux représentants d'Affaires étrangères et Commerce international Canada ainsi qu'à moi-même sur la façon d'aborder l'étape de la négociation du texte, qui pourrait s'amorcer vers la mi-avril 2012.

Cette façon de procéder, en plus d'être transparente et inclusive, permettrait au Canada non seulement de s'acquitter de son obligation de tenir une consultation nationale sur le projet de charte, mais témoignerait clairement de notre engagement en faveur de la réforme et du renouvellement du Commonwealth. Ce serait aussi l'occasion pour les Canadiens de se prononcer sur les implications de la charte et cela nous permettrait de s'assurer que certaines valeurs essentielles pour le Canada, comme la démocratie, la saine gouvernance, la primauté du droit, les droits de la personne et la liberté de conscience et de religion, soient au cœur même du texte de la charte.

Je vous remercie à l'avance de l'accueil que vous ferez à cette recommandation, et je me ferai un plaisir de vous fournir plus de détails, sur demande.

Avec toute ma considération,

John Baird, C. P., député

c.c. L'honorable Percy E. Downe, sénateur, vice-président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénateure Marjory LeBreton, C.P., leader du gouvernement au Sénat

L'honorable James S. Cowan, sénateur, leader de l'opposition au Sénat

VII. ANNEXE B – TÉMOINS 41.1

Date	Organisme et porte-parole
29 février 2012	<p><i>Affaires étrangères et Commerce international</i> Olivier Nicoloff, directeur, Démocratie, Commonwealth et Francophonie, Thomas Balint, conseiller supérieur en politiques</p> <p><i>Sénat du Canada</i> L'honorable sénateur Hugh Segal.</p>
1 ^{er} mars 2012	<p><i>À titre personnel</i> William A. Schabas, professeur de droit international, faculté de droit, Middlesex University.</p>
7 mars 2012	<p><i>Association parlementaire du Commonwealth Parlement du Canada</i> Russ Hiebert, député, président; Joe Preston, député, membre.</p> <p><i>À titre personnel</i> Richard Bourne, agrégé supérieur de recherche, Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London (par vidéoconférence);</p> <p>Arthur Donahoe, ancien secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth (par vidéoconférence);</p> <p>Nick Hare, ancien sous-secrétaire du Commonwealth (Coopération au développement)</p>
8 mars 2012	<p><i>Secrétariat du Commonwealth</i> Kamalesh Sharma, Secrétaire général.</p> <p><i>Organisation internationale de la Francophonie (par vidéoconférence)</i> Pierre de Cocatrix, chef de cabinet du secrétaire général; Eric Pelletier, conseiller responsable de la coopération.</p>

14 mars 2012

Section Jeunesse de la Société royale du Commonwealth

Adam Foote, membre.

À titre personnel

L'honorable Michael Kirby, ancien juge de la Cour supérieure de l'Australie et membre du Groupe des personnalités éminentes.

Mars 2012

Soumis un mémoire mais n'a pas comparu devant le comité

La Société royale du Commonwealth – Canada

Colin Reichle, président national, Peter Kucherepa, membre, Le révérend

Joshua Phillpotts, membre et Brian Hodgson, membre.