

**Canadian Centre
for Foreign Policy
Development**



**Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère**

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1R 0G2
Telephone/Téléphone : 613.944.8278 www.cfp-pec.gc.ca Fax/Télécopieur : 613.944.0687

**RAPPORT DE LA TABLE RONDE :
LES JUGES ET LES OPÉRATIONS DE PAIX**

Marketa Geislerova
Centre canadien pour le développement de la politique étrangère

9 mars 2001
Ottawa

1006.17F

ISBN: 0-662-86204-X
E2-392/2001F-IN



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Canada

RAPPORT DE LA TABLE RONDE : LES JUGES ET LES OPÉRATIONS DE PAIX

9 mars 2001
Ottawa

Le 9 mars 2001, le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, en partenariat avec M^{me} le juge Ellen Macdonald, a réuni des juges et des représentants du gouvernement et d'ONG pour examiner la participation des juges aux opérations de paix. La table ronde se fondait sur une discussion antérieure plus vaste du « déploiement d'experts dans les opérations internationales de paix » (12 septembre 2000) ainsi que sur les travaux du juge Macdonald en faveur d'une action internationale plus systématique des juges canadiens. Les participants comprenaient les honorables juges Peter Howden, Derek Guthrie et Ross Goodwin, ainsi qu'Adèle Berthiaume (ministère de la Justice), Diane Elkas (Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale), Debbie Bernard (CANADEM) et Patrick Ulrich (Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix, MAECI). Steven Lee (Centre canadien pour le développement de la politique étrangère) présidait la réunion.

Le rapport de la table ronde comprend trois parties :

1. **Contexte et défis** – Raisons pour lesquelles les juges canadiens devraient se préoccuper davantage de ce qui se passe à l'étranger et principaux défis.
2. **Création d'un cadre** – Conditions à remplir pour systématiser l'action des juges canadiens à l'étranger.
3. **Prochaines étapes** – Mesures nécessaires pour lancer l'initiative.

1. Contexte et défis

Au cours de la table ronde sur *Le déploiement d'experts dans les opérations internationales de paix* (12 septembre 2000), les participants ont appuyé l'idée que la justice est l'un des domaines où l'expertise canadienne peut être utile aux opérations de paix. D'après le rapport de la table ronde :

Les participants ont en général convenu que le (ré)établissement de la primauté du droit est un élément clé de la consolidation de la paix. La mise en place de structures juridiques et judiciaires équitables et fonctionnelles, l'adoption de mesures qui renforcent la confiance dans l'administration de la justice, etc. sont considérées comme des éléments essentiels de l'édification d'une démocratie. Les Canadiens sont bien placés pour aider les autres parce que leurs systèmes juridiques et judiciaires ont une grande réputation à l'étranger. De plus, les Canadiens sont considérés comme des gens sans prétentions, qui se montrent sensibles à différents contextes culturels et socio-économiques¹.

Selon M^{me} le juge Macdonald, il y a, parallèlement à ce sentiment, un grand enthousiasme parmi certains de ses collègues du système judiciaire canadien lorsqu'il s'agit de participation

¹ Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, *Le déploiement d'experts dans les opérations internationales de paix* (Ottawa, CCDPE, 2000), 1006.12F.

systématique aux opérations de paix et aux projets entrepris à l'étranger. Les juges présents à la table ronde étaient bien d'accord. Toutefois, avant que cela puisse se produire, il faudra régler plusieurs problèmes philosophiques et pratiques. Ces problèmes comprennent, par exemple, la crainte que l'intervention de juges dans des opérations de paix ne nuise à leur réputation d'impartialité. Il y a également lieu de penser aux frais de déplacement et aux autres dépenses reliées au travail à l'étranger. Il y a en outre un problème de temps : les juges n'ont pas souvent la possibilité de se soustraire à leurs fonctions courantes. Quels sont les critères à adopter pour choisir les juges devant participer aux opérations de paix, et qui est-ce qui les choisit? Qui s'occupera de leur formation, de leur sécurité sur le terrain et de leur réintégration?

La réponse à certaines de ces questions dépend de l'interprétation qu'on donne à l'expression « opérations de paix ». Il importe d'établir une distinction entre les pays qui se rétablissent au terme d'un conflit et les pays développés. Chaque situation exige un ensemble différent de solutions.

Les participants conviennent qu'un mécanisme cohérent de coordination de l'intervention des juges à l'étranger est nécessaire pour surmonter ces problèmes. Les exigences comprennent ce qui suit:

1. Découvrir les possibilités de participation des juges dans le contexte de leurs fonctions judiciaires.
2. Trouver des projets légitimes et utiles.
3. Établir un processus transparent de présentation de demandes, de présélection et de sélection.
4. Constituer un répertoire.
5. Créer des capacités de formation.
6. Éliminer les obstacles systémiques à la participation des juges (notamment la restriction des Nations Unies relative au déploiement de candidats de plus de 63 ans).
7. Régler les préoccupations concernant la perception d'impartialité.

De plus, d'autres facteurs joueront un rôle important dans le succès de l'initiative, notamment l'appui du gouvernement et de l'opinion publique ainsi qu'une reconnaissance générale du caractère utile de la contribution des juges canadiens aux opérations de paix à l'étranger.

2. Création d'un cadre

M^{me} le juge Macdonald fait état de six possibilités pouvant permettre aux juges de travailler à l'étranger :

1. **Congé d'études.** Prévus dans la loi sur les juges, le programme des congés d'études pour les juges permet à ceux-ci de s'absenter pendant une période maximale de sept mois, correspondant à l'année universitaire. Le programme impose aux juges qui souhaitent s'en prévaloir de s'inscrire auprès d'un établissement universitaire. La suppression de

cette exigence ou sa modification, de façon à permettre aux juges de travailler à l'étranger pendant leur congé d'études, serait un moyen. Avec la permission du juge en chef, les universités associées pourraient également permettre aux juges de consacrer un mois de leur congé d'études à du travail à l'étranger. Le juge Ross Goodwin signale que le congé d'études pourrait ne pas se révéler aussi pratique qu'on le croit, parce qu'il n'est accordé qu'aux juges principaux après une longue période d'attente.

2. ***Congé accordé à la discrétion du juge en chef.*** Les juges peuvent demander au juge en chef la permission de s'absenter pendant une période maximale de six mois. La souplesse de ce congé pourrait être avantageuse pour les juges qui souhaitent participer à des opérations de paix à l'étranger.
3. ***Statut de surnuméraire.*** Pour acquérir le statut de surnuméraire, les juges doivent avoir plus de 65 ans et plus de quinze ans d'ancienneté. Ils ne sont alors tenus de siéger que la moitié du temps. Le statut de surnuméraire permet beaucoup de souplesse et pourrait donc assurer la participation aux opérations de paix de juges hautement expérimentés. Toutefois, la limite d'âge imposée par certains organismes (y compris les Nations Unies) interdit le déploiement de juges âgés de plus de 63 ans.
4. ***Retraite anticipée.*** Selon la date de nomination, la règle des 80 permet aux juges de prendre leur retraite avant d'avoir atteint l'âge d'admissibilité. La retraite anticipée pourrait permettre aux juges de consacrer leur temps au travail à l'étranger dans une perspective à moyen ou à long terme.
5. ***Vacances.***
6. ***Semaine de rédaction.*** (La semaine de rédaction est la semaine qui suit trois semaines de séance, au cours de laquelle les juges doivent rédiger leurs décisions.)

Le juge Peter Jarvis est d'avis qu'il faut d'abord et avant tout trouver des projets concrets auxquels les juges peuvent participer. Deuxièmement, il faut obtenir l'approbation du juge en chef et s'assurer que les projets sont légitimes et utiles. Troisièmement, il faudrait mettre en place un processus de présentation de demandes comportant des règles claires. Quatrièmement, le juge en chef devrait participer directement au choix des juges à déployer (ou trouver les juges qui conviennent à chaque projet), même s'il existe déjà des mécanismes de présélection et de sélection dans certains organisations nationales et internationales (Nations Unies, OSCE, CANADEM).

Il faudra trouver des réponses aux questions relatives au pouvoir de dépenser de l'argent pour les déplacements et d'autres frais. M^{me} le juge Macdonald croit que le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale (BCMF) pourrait jouer un rôle d'intermédiaire à cet égard. En cas de déploiement dans le cadre d'un congé d'études, les universités pourraient transférer les remboursements aux juges par l'intermédiaire du BCMF. Pour leur part, les

universités pourraient recevoir de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) du financement pour les projets de participation de juges à des opérations de paix.

Patrick Ulrich (MAECI) présente un cadre de déploiement que la Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international essaie de mettre en place. Il insiste sur l'importance des poursuites dans la prévention des conflits et sur leurs répercussions sur la consolidation de la paix. Il aborde l'aspect logistique du déploiement, y compris la nécessité de mesures appropriées de présélection, de sélection, de formation, de débriefage et de réintégration. À son avis, la formation nécessite une attention particulière, notamment pour donner aux candidats une préparation psychologique adéquate à leurs activités à l'étranger et pour leur inculquer des notions de gestion des relations interculturelles. Les candidats devraient également avoir une connaissance suffisante du fonctionnement d'une mission internationale avant leur déploiement. Un système est en cours d'élaboration, avec la collaboration de CANADEM, pour répondre à certains de ces besoins de préparation au déploiement. M. Ulrich fait une mise en garde : dans beaucoup de cas, les opérations de paix ont un caractère politique inhérent, ce qui peut mettre en cause l'indépendance et l'impartialité des juges.

Il faudrait faire des efforts pour que l'activité des juges canadiens ne soit pas perçue comme une apologie de l'homme blanc. Il faudrait insister sur l'aspect « bien public » du travail des juges et influencer favorablement l'opinion publique, ce qui, pour la majorité des participants, est essentiel pour lancer l'initiative. L'appui du gouvernement, et surtout celui du ministère de la Justice, est aussi capital.

Dans le passé, les juges canadiens ont participé à des opérations de paix dans des circonstances particulières. Stephen Bierbrier (ministère de la Justice) dit que la composante internationale du travail de son Ministère a beaucoup évolué ces derniers temps. Les projets faisant particulièrement intervenir des juges visent des domaines comprenant la réforme de l'appareil judiciaire, les questions intéressant les minorités et l'intégrité du secteur public. Les juristes d'Europe de l'Est, par exemple, sont anxieux de parler à des juges. Avec une vision et de une volonté politique suffisante, il serait possible de transformer l'approche *ad hoc* en un cadre cohérent. Le BCMF s'est déjà occupé de l'envoi de juges à l'étranger, notamment en Russie, en Ukraine et en Éthiopie. Les demandes provenant des gouvernements étrangers sont ordinairement transmises à une ambassade du Canada ou directement à l'ACDI. L'ACDI approche alors le BCMF pour lui demander de s'en occuper. Des juges canadiens en nombre croissant ont exprimé leur intérêt pour des projets du BCMF, qui a donc établi un répertoire informel. CANADEM a également reçu des demandes concernant des juges. Une demande récente lui est d'ailleurs parvenue des Nations Unies.

Il faudrait établir un répertoire unique de juges et en confier peut-être l'administration au BCMF. Les juges seraient informés de son existence et encouragés à s'inscrire, par l'intermédiaire soit du Conseil de la magistrature soit des juges en chef. Le répertoire devrait comprendre des juges aussi bien à la retraite qu'en exercice, être organisé par domaine d'intérêt

et contenir des renseignements personnels pertinents, comme la connaissance de langues étrangères et l'expérience antérieure du travail à l'étranger. La demande de candidature établie par le BCMF pourrait être améliorée pour satisfaire à ces exigences.

Un participant signale qu'il n'est pas toujours nécessaire de déployer les juges. La participation à des conférences internationales et l'élaboration du programme de différents colloques peuvent être très utiles, sans compter que les juges en cause n'ont pas alors besoin de demander un congé d'études ou l'autorisation de s'absenter. Il en est de même pour l'interaction avec des juges étrangers qui visitent le Canada dans le cadre d'échanges internationaux.

3. Prochaines étapes

1. Pour donner un contexte à l'initiative, il faudrait rédiger un bref compte rendu de la participation passée et récente de juges à des opérations et des projets de consolidation de la paix. De plus, il faudrait revoir les pratiques de déploiement existantes, en commençant par celles du ministère de la Justice, du BCMF et de CANADEM. On pourrait demander au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère de commander une étude à ce sujet, comme suivi de la table ronde.
2. Un groupe de travail dirigé par M^{me} le juge Macdonald devrait être formé pour poursuivre l'initiative.
3. Le concept de la participation des juges aux opérations de paix devrait être perfectionné et servir à « vendre » l'initiative. Un concept clair contribuerait à préciser les besoins et les intérêts. On pourrait affirmer, par exemple, que le travail des juges canadiens à l'étranger contribuerait à accroître l'expérience du système judiciaire canadien. La participation de juges canadiens à la réalisation de projets à l'étranger renforcerait l'image de marque et la réputation du Canada dans le monde. Elle renforcerait également les efforts déployés par le gouvernement canadien en faveur du développement démocratique et d'une bonne gestion des affaires publiques partout dans le monde. Il y a des antécédents de participation de juges canadiens sur laquelle il y a lieu de faire fond. Un participant mentionne que le fait de « représenter le Canada » à l'étranger n'est peut-être pas un bon moyen de favoriser l'initiative. Les juges devraient demeurer indépendants du gouvernement et être perçus comme tels. Le fait de travailler sous la bannière nationale ou, pis encore, sous les ordres du gouvernement pourrait compromettre les perceptions d'indépendance et d'impartialité.
4. Il faudrait profiter de la synergie possible en tirant parti d'autres initiatives judiciaires, comme le projet international de formation judiciaire, ainsi que des travaux d'organes judiciaires tels que l'Association internationale des juges et l'Association internationale des femmes juges.

5. On devrait établir un plan d'activité et un répertoire et le présenter au Conseil canadien de la magistrature pour examen et approbation.
6. Il faudrait faire connaître l'initiative.
7. En cas d'approbation de l'initiative, un projet pilote devrait être conçu et réalisé pour essayer le nouveau système.
8. Après la mise en œuvre et l'évaluation du projet pilote, des objectifs à long terme devraient être définis.

L'engagement et la volonté politique du gouvernement du Canada sont essentiels à la réussite de ce plan. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Justice et l'Agence canadienne de développement international doivent reconnaître la valeur et le besoin de la participation des juges canadiens aux opérations de paix à l'étranger. Les participants représentant ces organismes sont encouragés à faire la promotion de l'initiative auprès de leurs supérieurs.

Table ronde : Les juges et les opérations de paix

Liste des participants

9 mars 2001

B3-500, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ottawa (Ontario)

L'honorable M^{me} le juge Ellen Macdonald

Cour supérieure de l'Ontario

L'honorable juge Peter Jarvis

Cour supérieure de l'Ontario

L'honorable juge Peter Howden

Cour supérieure de l'Ontario

L'honorable juge Derek Guthrie

Cour supérieure de l'Ontario

L'honorable Juge Ross Goodwin

Cour supérieure du Québec

Nestor Yurchuk

Consultant en gestion

Diane Elkas

Directrice, Relations internationales
Bureau du Commissaire à la magistrature
fédérale

Brettel Dawson

Conseiller principal, sensibilisation au
contexte social
Institut national de la magistrature

Debbie Bernard

Agent de programme
CANADÉM

Adèle Berthiaume

Avocate
Services des affaires judiciaires
Ministère de la Justice

Stephen Bierbrier

Groupe de la coopération internationale
Ministère de la Justice

Patrick Ulrich

Direction de la sécurité régionale et du
maintien de la paix
MAECI

Mandeep K. Gill

Conseiller juridique
Section du droit onusien, des droits de la
personne et du droit humanitaire
MAECI

Steven Lee

Directeur exécutif
Centre canadien pour le développement de
la politique étrangère

Marketa Geislerova

Rapporteur
Centre canadien pour le développement de
la politique étrangère