

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

FOREIGN AFFAIRS
AND
INTERNATIONAL TRADE

AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE
INTERNATIONAL

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L' honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, February 29, 2012
Thursday, March 1, 2012

Le mercredi 29 février 2012
Le jeudi 1^{er} mars 2012

Issue No. 8

Fascicule n^o 8

First and second meetings on:

Establishment of a "Charter of the Commonwealth"

Première et deuxième réunions concernant :

La création d'une « charte du Commonwealth »

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Percy E. Downe, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|--|---|
| * Cowan (or Tardif) Finley Fortin-Duplessis Jaffer | Mahovlich Nolin Raine Robichaud, P.C. Segal Smith, P.C. (<i>Cobourg</i>) Wallin |
| * LeBreton, P.C. (or Carignan) | |

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Segal replaced the Honourable Senator Martin (*March 1, 2012*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Buth (*March 1, 2012*).

The Honourable Senator Finley replaced the Honourable Senator Doyle (*March 1, 2012*).

The Honourable Senator Fortin-Duplessis replaced the Honourable Senator Poirier (*March 1, 2012*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Segal (*February 29, 2012*).

The Honourable Senator Jaffer replaced the Honourable Senator De Bané, P.C. (*February 29, 2012*).

The Honourable Senator Buth replaced the Honourable Senator Johnson (*February 28, 2012*).

The Honourable Senator Doyle replaced the Honourable Senator Finley (*February 28, 2012*).

The Honourable Senator Poirier replaced the Honourable Senator Fortin-Duplessis (*February 28, 2012*).

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Patterson (*February 16, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU
COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Percy E. Downe

et

Les honorables sénateurs :

- | | |
|--|---|
| * Cowan (ou Tardif) Finley Fortin-Duplessis Jaffer | Mahovlich Nolin Raine Robichaud, C.P. Segal Smith, C.P. (<i>Cobourg</i>) Wallin |
| * LeBreton, C.P. (ou Carignan) | |

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Segal a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 1^{er} mars 2012*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Buth (*le 1^{er} mars 2012*).

L'honorable sénateur Finley a remplacé l'honorable sénateur Doyle (*le 1^{er} mars 2012*).

L'honorable sénateur Fortin-Duplessis a remplacé l'honorable sénateur Poirier (*le 1^{er} mars 2012*).

L'honorable sénateur Martin a remplacé l'honorable sénateur Segal (*le 29 février 2012*).

L'honorable sénateur Jaffer a remplacé l'honorable sénateur De Bané, C.P. (*le 29 février 2012*).

L'honorable sénateur Buth a remplacé l'honorable sénateur Johnson (*le 28 février 2012*).

L'honorable sénateur Doyle a remplacé l'honorable sénateur Finley (*le 28 février 2012*).

L'honorable sénateur Poirier a remplacé l'honorable sénateur Fortin-Duplessis (*le 28 février 2012*).

L'honorable sénateur Wallin a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 16 février 2012*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 7, 2012:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Neufeld:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade be authorized to study and report on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than April 13, 2012 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until April 30, 2012.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O’Brien

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

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

L’honorable sénateur Andreychuk propose, appuyé 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 du gouvernement des pays du Commonwealth à la réunion 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.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 29, 2012
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met at 4:10 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Buth, Downe, Doyle, Jaffer, Mahovlich, Nolin, Poirier, Robichaud, P.C., Smith (*Cobourg*) and Wallin (11).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 7, 2012, the committee began its examination on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada.

WITNESSES:

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Olivier Nicoloff, Director, Democracy, Commonwealth and Francophonie;

Thomas Balint, Senior Policy Advisor.

Senate of Canada:

The Honourable Hugh Segal, Senator.

Mr. Nicoloff made a statement and with Mr. Balint answered questions.

At 5:14 p.m., the committee suspended.

At 5:16 p.m., the committee resumed.

The Honourable Hugh Segal made a statement and answered questions.

At 6:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 1, 2012
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met at 11:15 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 29 février 2012
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd’hui, à 16 h 10, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Buth, Downe, Doyle, Jaffer, Mahovlich, Nolin, Poirier, Robichaud, C.P., Smith (*Cobourg*) et Wallin (11).

Également présents : Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 février 2012, le comité entreprend son étude sur la création d’une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

TÉMOINS :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Olivier Nicoloff, directeur, Direction de la Démocratie, de la Francophonie et du Commonwealth;

Thomas Balint, conseiller principal en politiques.

Sénat du Canada :

L’honorable Hugh Segal, sénateur.

M. Nicoloff fait une déclaration puis, avec M. Balint, répond aux questions.

À 17 h 14, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 16, le comité reprend ses travaux.

L’honorable sénateur Hugh Segal fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 5, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, jeudi 1^{er} mars 2012
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd’hui, à 11 h 15, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Downe, Finley, Greene Raine, Mahovlich, Nolin, Robichaud, P.C., Smith (*Cobourg*) and Wallin (9).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 7, 2012, the committee continued its examination on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada.

WITNESS:

As an individual:

William A. Schabas, Professor of International Law,
Department of Law, Middlesex University.

Mr. William A. Schabas made a statement and answered questions.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Downe, Finley, Greene Raine, Mahovlich, Nolin, Robichaud, C.P., Smith (*Cobourg*) et Wallin (9).

Également présents : Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 février 2012, le comité poursuit son étude sur la création d’une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

TÉMOIN :

À titre personnel :

William A. Schabas, professeur de droit international,
Faculté de droit, Université du Middlesex.

M. William A. Schabas fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 10, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 29, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:10 p.m. to study and report on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: This is the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. We are here today to commence our study and report on the establishment of a Charter of the Commonwealth as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia in October 2011 and its implications for Canada.

We were contacted by Minister John Baird, the Minister of Foreign Affairs and International Trade, asking us to undertake, to the extent that was possible, a national consultation — as to the advisability, feasibility, modality, and whatever we believed would be helpful in the foreign minister’s deliberations — as to whether they should recommend to the heads of government proceeding with a Charter of the Commonwealth.

Their actual resolution grew out of the Eminent Persons Group report. Amongst 106 recommendations, the report stated that there should be a Charter of the Commonwealth established after the widest possible consultation in every Commonwealth country. Civil society organizations should be fully involved with national governments in the process of pan-Commonwealth consultation, including the organization of the process and assessment of its results. A task force should be appointed to analyze the findings of the national consultations and to make recommendations on that basis to the heads of government. The heads of government turned to the foreign ministers to work on this project. The minister turned to us to help and assist in the consultation process.

Our task is in a very efficient time, because time constraints are very tight for Senate committees. We will be attempting to look at whatever aspect of a possible Charter of the Commonwealth might be advisable. We will also look at what kind of ongoing consultations there should be to engage the Canadian public in an understanding of the Commonwealth, the role of the Commonwealth, and possibilities for the Commonwealth.

In the Senate, we are very pleased that the Honourable Senator Hugh Segal was the Canadian representative in the Eminent Persons Group. From all of the feedback I got, it was not just his name that was lent to the group. He was a very active participant

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 29 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd’hui à 16 h 15 afin d’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 la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous sommes ici aujourd’hui afin d’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 la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

Le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, John Baird, nous a demandé d’entreprendre, dans la mesure du possible, une consultation nationale sur la pertinence, la faisabilité et les modalités de ce projet et tout ce que nous jugerons utile pour aider les ministres des Affaires étrangères à décider s’ils doivent ou non recommander aux chefs de gouvernement d’adopter une charte du Commonwealth.

Cette initiative fait suite au rapport du Groupe de personnalités éminentes. Ce rapport, qui contient 106 recommandations, préconise de rédiger une charte du Commonwealth après la tenue de vastes consultations dans chacun des pays membres. Les gouvernements nationaux doivent inviter les organisations de 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. Les chefs de gouvernement ont demandé aux ministres des Affaires étrangères de travailler à ce projet. Le ministre nous a demandé notre aide pour le processus de consultation.

Nous allons devoir faire une utilisation très efficace de notre temps, car les comités sénatoriaux ont un calendrier très chargé. Nous allons essayer d’examiner tout ce qu’il serait souhaitable d’inclure dans une charte du Commonwealth. Nous verrons également quel genre de consultations il faudrait mener auprès du public canadien pour comprendre le Commonwealth, son rôle et ses possibilités.

Nous sommes très contents, au Sénat, d’avoir eu l’honorable sénateur Hugh Segal comme représentant du Canada au sein du Groupe de personnalités éminentes. D’après tout ce que j’ai entendu dire, il n’a pas seulement apporté sa réputation à ce

and no doubt much of the Eminent Persons Group report, which I encourage all Canadians and senators to read, has the stamp of our colleague. I think this is a good time to acknowledge his work. Hopefully we will be able to add to the body of knowledge, add recommendations as the Government of Canada goes forward in its assessment of a Charter of the Commonwealth, and also to update the Commonwealth today.

We have a particular role in that we can pay attention to perhaps what the parliamentary role can be in this entire process. The background is a little fuller than that, but I thought that would be a good start for today.

We are very pleased on short notice to have with us today, from Foreign Affairs and International Trade Canada, Mr. Olivier Nicoloff, Director of the Democracy, Commonwealth and Francophonie Division; and Mr. Thomas Balint, Senior Policy Advisor.

As a postscript before I give the floor to you, Canada has been, in the past and is presently, both very involved in the Commonwealth and the Francophonie. I think another aspect that we will look at is the functioning of the two organizations. I am forewarning our witnesses that perhaps some of the questions will be in that direction also.

Mr. Nicoloff, I understand you will start and please provide us with your background. I should tell you that we delayed our hearings sufficiently so that we could get research and documents both on Charter aspects, human rights aspects, and the Commonwealth. The senators have been given the documents. I think they are ploughing through them as we speak. Anything you can do in the introductions on the Commonwealth, the Eminent Persons Group, how the heads of government have handled it, and where you foresee it going, would be very helpful.

Olivier Nicoloff, Director, Democracy, Commonwealth and Francophonie Division, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you very much. With your permission, before I begin and just out of curiosity, you talk about the very important role played by your colleague, Senator Segal, as a member of the Eminent Persons Group. Mr. Segal will speak after us, so I was wondering if this is a rock concert, and are we here to warm up the room before the main appearance? Maybe we can have a deal and keep the tough questions for him afterwards.

The Chair: Why do I believe you have already talked to Senator Segal and have your script prepared? Please proceed.

Mr. Nicoloff: Thank you. I am very pleased to have this opportunity to appear in front of you today.

We are, in fact, extremely grateful to the committee for undertaking these hearings, despite a very tight time frame you referred to. The willingness of the Standing Senate Committee on

groupe. Il a été un membre très actif du Groupe de personnalités éminentes dont le rapport, que j'invite tous les Canadiens et les sénateurs à lire, porte sans doute en grande partie la marque de notre collègue. Nous avons une bonne occasion de reconnaître son travail. J'espère que nous pourrions y ajouter des recommandations afin d'aider le gouvernement du Canada dans son évaluation de la charte du Commonwealth ainsi que pour le renouvellement du Commonwealth.

Nous avons un rôle particulier à jouer en ce sens que nous pouvons peut-être nous pencher sur le rôle que les parlementaires peuvent jouer dans ce processus. Il y en aurait bien plus à dire, mais j'ai pensé que ce serait un bon début pour aujourd'hui.

Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui, malgré un bref préavis, les représentants d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, M. Olivier Nicoloff, directeur, Direction de la démocratie, de la francophonie et du Commonwealth et M. Thomas Balint, conseiller principal en politiques.

J'ajouterai, avant de vous donner la parole, que le Canada a été et est encore très actif au sein du Commonwealth et de la Francophonie. Je pense que nous nous pencherons également sur le fonctionnement de ces deux organisations. Je préviens nos témoins que certaines de nos questions iront peut-être aussi dans cette direction.

Monsieur Nicoloff, je crois que vous allez commencer et je vous demanderais de bien vouloir nous décrire le contexte. Je dois vous dire que nous avons retardé nos audiences le temps d'obtenir des études et des documents concernant la charte, la dimension des droits de la personne et le Commonwealth. Les sénateurs ont reçu ces documents. Je pense qu'ils sont en train d'y jeter un coup d'oeil. Tout ce que vous pourriez nous dire au sujet du Commonwealth, du Groupe de personnalités éminentes, de la façon dont les chefs de gouvernement ont abordé la question et la façon dont vous voyez ce projet évoluer nous serait très utile.

Olivier Nicoloff, directeur, Direction de la démocratie, du Commonwealth et de la Francophonie, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci infiniment. Si vous le permettez, avant de commencer et par simple curiosité, vous parlez du rôle très important que votre collègue, le sénateur Segal, a joué en tant que membre du Groupe de personnalités éminentes. Comme M. Segal va parler après nous, je me demande si ce n'est pas un concert de musique rock et si nous ne sommes pas là pour réchauffer la salle avant que la vedette n'entre en scène. Nous pourrions peut-être nous entendre pour que vous gardiez les questions difficiles pour lui.

La présidente : Se pourrait-il que vous ayez déjà parlé au sénateur Segal et que vous vous soyez entendu avec lui? La parole est à vous.

M. Nicoloff : Merci. Je suis très heureux d'avoir l'occasion de m'exprimer devant vous aujourd'hui.

En fait, nous sommes extrêmement reconnaissants au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international d'avoir entamé ces audiences, malgré un calendrier très chargé. Sa

Foreign Affairs and International Trade to consider the draft Charter of the Commonwealth speaks eloquently to the importance that Canada accords to the Commonwealth and its renewal.

I would like to speak of three issues in my remarks. First is Canada's past and current links with the Commonwealth. Second are the decisions taken at Perth, Australia by the leaders of the Commonwealth concerning the reform of the organization. I believe you referred to the reforms meant to make it more relevant and focused, and finally, the very idea of the Charter of the Commonwealth.

[Translation]

Madam Chair, the Commonwealth is unique among international organizations, as it contains a broad membership of 54 countries of disparate sizes, ranging from Kiribati to India, of disparate degrees of development, all united by adherence to shared values and principles rather than a treaty, by the use of English as a principal or working language, and for most members a history connecting them to the United Kingdom, the Westminster system, common law and other shared traditions. Let me add that it also comprises 90 civil society and professional organizations, this framework and partnership being described by Her Majesty the Queen, the Head of the Commonwealth, as "the original World Wide Web."

As a result, the Commonwealth provides Canada with ready access to membership representing 2.1 billion people or about a third of the world's population, much as our membership in La Francophonie — which Madam Chair mentioned earlier — provides access to 75 states and governments with shared values and French as a common language.

Canada has deep roots within the Commonwealth, the founding Secretary General of which, Arnold Smith, was a Canadian. To this day, membership in the Commonwealth is part of Canada's identity and is important to a great many Canadians. Many of us have our origins in other Commonwealth member states and maintain strong ties and networks in these countries.

Today, Canada continues to be a strong supporter of the Commonwealth and its institutions, and remains its second-largest financial contributor, second only to the United Kingdom.

Canada particularly values the Commonwealth's role in promoting democracy, good governance, and human rights in member states, and the rule of law as well, not just human rights. In fact, it was on Canada's initiative that the Commonwealth established the Commonwealth Ministerial Action Group in

volonté d'examiner le projet de charte du Commonwealth montre clairement l'importance que le Canada accorde au Commonwealth et à son renouvellement.

J'aimerais aborder trois sujets. Il s'agit d'abord des liens passés et actuels du Canada avec le Commonwealth et ensuite, des décisions que les dirigeants des pays du Commonwealth ont prises à Perth, en Australie, pour réformer l'organisation. Comme vous l'avez dit je crois, ces réformes visaient à la rendre plus pertinente et plus ciblée et j'aborderai enfin l'idée de créer une charte du Commonwealth.

[Français]

Madame la présidente, le Commonwealth est une organisation unique en son genre parmi les organisations internationales, car il regroupe 54 pays de taille très disparates de Kiribati jusqu'à l'Inde, des pays qui ont des niveaux de développement très différents, mais qui sont tous unis par des valeurs et des principes communs qui sont unis, bien sûr, par l'utilisation de l'anglais comme langue principale ou langue de travail et pour la plupart par une histoire qui les relie au Royaume-Uni, au système de Westminster, à la common law et à d'autres traditions partagées. Ce n'est pas un traité qui les réunit, mais des valeurs et une histoire commune. Le Commonwealth se compose aussi de 90 sociétés civiles et organisations professionnelles. D'ailleurs, la reine, qui est Chef du Commonwealth, a décrit ce cadre, ce réseau, ce partenariat comme constituant le premier World Wide Web.

C'est en fonction de cette réalité que le Commonwealth donne au Canada un accès facile à des pays membres qui totalisent 2,1 milliards de personnes ou environ le tiers de la population mondiale. C'est un avantage similaire, d'ailleurs, à celui que procure l'appartenance du Canada à la Francophonie — madame la présidente y faisait référence tout à l'heure —, donnant accès à notre pays à 75 États et gouvernements, ayant des valeurs partagées et dans ce cas le français comme langue commune.

Le Canada a des racines profondes au sein du Commonwealth. Son premier secrétaire général fondateur était M. Arnold Smith, un Canadien. Encore aujourd'hui, l'appartenance au Commonwealth fait partie de l'identité canadienne et revêt une importance pour un grand nombre d'entre nous. Beaucoup d'entre nous, en fait, avons nos origines familiales dans d'autres pays membres du Commonwealth et entretenons des liens et des réseaux sociaux étroits dans ces pays.

Aujourd'hui, le Canada continue d'être un fervent partisan du Commonwealth et de ses institutions, et reste le deuxième plus important contributeur financier après le Royaume-Uni.

Le Canada apprécie particulièrement le rôle du Commonwealth dans la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et de la primauté des droits de la personne dans les États membres, et de la primauté du droit également, pas seulement des droits de la personne. En fait, c'est à l'initiative du

November 1995. That action group is a high-level intergovernmental mechanism to respond to the most serious threats to democracy in Commonwealth countries.

It is therefore only natural that Canada would play a prominent role in seizing this historical opportunity that we have today for Commonwealth renewal. It is particularly crucial that this unique opportunity be grasped if the organization is to maintain its relevance, ensure its effectiveness in responding to global challenges and contribute to building resilient societies and economies.

[English]

The world has changed significantly since the Commonwealth was created some 60 years ago. Canada believes that the Commonwealth, if it is to remain important and relevant today, must identify and define itself by the things it can do that no other organization can and by the things that it can do better. The current juncture in which the Commonwealth finds itself is an opportunity to respond to this challenge by implementing concrete measures to sharpen the Commonwealth's focus, to measure and communicate the impacts of its work, to strengthen its capacity and governance, and to address the issues of its relevance and profile, all the while ensuring that its shared fundamental values, principles, and aspirations are actively promoted, upheld, and preserved.

We are at this juncture in large part because the Commonwealth Heads of Governments, when they met in Port-of-Spain in 2009, decided to create an Eminent Persons Group to advise them precisely on reforming the association, on making it stronger, more resilient, and more relevant to its time and to the its people in the future.

The Commonwealth Eminent Persons Group — and Madam Chair mentioned that Senator Segal was a prominent member — has provided a blueprint for that renewal which was considered, again, by leaders at their next meeting which took place last October in Perth, Australia.

I am turning now to the decisions taken by leaders at Perth. At that meeting last October, the leaders of the Commonwealth demonstrated a willingness to reform the organization, and the Canadian delegation led by Prime Minister Stephen Harper played a key role in that regard. First, they agreed on an ambitious program of reform for the Commonwealth Ministerial Action Group, the one created in 1995, in order to strengthen its role by rendering it more proactive in situations of serious or persistent violations of Commonwealth fundamental political values that do not involve an unconstitutional overthrow of a

Canada que le Commonwealth a créé le Groupe d'action ministériel du Commonwealth, en novembre 1995. Ce groupe d'action constitue un mécanisme intergouvernemental de haut niveau destiné à répondre aux menaces les plus graves à la démocratie dans les pays de notre organisation.

Il est donc naturel que le Canada joue un rôle de premier plan pour saisir cette chance historique que nous avons aujourd'hui de renouveler le Commonwealth. Il est particulièrement important de renouveler l'organisation afin qu'elle reste pertinente, qu'elle demeure efficace pour répondre aux défis mondiaux et qu'elle contribue à assurer la résilience des sociétés et leurs économies.

[Traduction]

Le monde a considérablement changé depuis la création du Commonwealth il y a 60 ans. Le Canada croit que pour rester pertinent et important dans le monde d'aujourd'hui, le Commonwealth doit s'identifier et se définir par ce qu'il peut faire qu'aucune autre organisation ne peut faire et parce qu'il peut faire mieux que les autres. La conjoncture actuelle dans laquelle le Commonwealth se trouve est une occasion de répondre à ce défi en mettant en œuvre des mesures concrètes pour mieux cibler des actions; pour mesurer et communiquer les résultats de ses travaux; pour renforcer sa capacité et sa gouvernance; et pour répondre aux questions concernant sa pertinence et son profil. Dans un même temps, il faut s'assurer de promouvoir, de défendre et de préserver ses valeurs fondamentales, ses principes et ses aspirations, qui sont partagés par tous ses pays membres.

Nous en sommes à ce stade en grande partie parce que, lors de leur réunion à Port-of-Spain en 2009, les dirigeants des pays membres du Commonwealth ont décidé de créer un Groupe de personnalités éminentes chargé de les informer précisément sur les moyens de renouveler le Commonwealth, afin de le rendre plus fort, plus résistant et plus pertinent pour son temps et pour les peuples du Commonwealth à l'avenir.

Le Groupe de personnalités éminentes du Commonwealth — et madame la présidente a mentionné que le sénateur Segal en était un membre important — a présenté un plan pour le renouvellement du Commonwealth, plan qui a été examiné par les dirigeants des pays membres du Commonwealth lors de leur dernière réunion biennale, qui a eu lieu en octobre dernier à Perth, en Australie.

J'en arrive maintenant aux décisions prises à Perth par les dirigeants des pays du Commonwealth. Lors de ce sommet d'octobre dernier, les dirigeants des pays du Commonwealth ont montré leur volonté de réformer leur organisation et la délégation canadienne, dirigée par le premier ministre Stephen Harper, a joué un rôle clé à cet égard. Premièrement, les chefs des pays du Commonwealth ont convenu d'un ambitieux programme de réforme du Groupe d'action ministériel du Commonwealth, le groupe créé en 1995, afin de renforcer son rôle. D'abord, en le rendant plus proactif face à des violations graves ou persistantes

democratically-elected government, and by developing a more constructive and more positive approach in specific situations of concern.

Canada at Perth rejoined the Commonwealth Ministerial Action Group, and we are already seeing the results of the reforms that were agreed to last October. The crisis in the Maldives provided an early test of CMAG's new capacity, and CMAG has responded as we would want it to. CMAG ministers convened swiftly by teleconference and deployed a three-member ministerial fact-finding mission to the Maldives to take forward the work begun by an able secretariat delegation deployed immediately after the crisis began. CMAG ministers then met in person for an extraordinary meeting, during the course of which they issued a strong statement — all this within the course of a few weeks.

Note that the crisis is not over, and the role of CMAG in that crisis is not over, either. However, we are already seeing the credibility that the reformed CMAG has among all the parties to the crisis, and Canada, through Minister of Foreign Affairs John Baird, has made an important contribution throughout.

Second, leaders at Perth took an important step forward in adopting the Eminent Persons Group recommendations. Considering that 10 of those 106 recommendations were consistent with the CMAG reforms already adopted by the leaders, 30 additional recommendations were accepted immediately; a further 12 were accepted pending financial due diligence on the part of the secretariat, and a further 43 were put forward for further considerations. Only 11 were set aside.

Moreover — and this is very important — a credible decision-making process with clear decision points was agreed to, with the goal of submitting a package to leaders this autumn.

Canada is playing an exceptionally active role in support of Commonwealth renewal. As I mentioned, Minister Baird serves on CMAG through which one of the key Eminent Persons Group recommendations for the appointment of a Commonwealth Commissioner on Democracy, Human Rights, and Rule of Law will be considered. Minister Baird is also likely to serve on a 10-member ministerial task force that will meet this summer to

des valeurs politiques fondamentales du Commonwealth qui n'entraînent pas un renversement inconstitutionnel d'un gouvernement démocratique élu. Ensuite, en élaborant pour ce groupe une approche plus constructive et plus positive face à des situations spécifiques et préoccupantes.

Lors du sommet à Perth, le Canada a décidé d'adhérer de nouveau au Groupe d'action ministériel du Commonwealth et nous voyons déjà les résultats des réformes qui ont été convenues. La crise aux Maldives a fourni un premier test de la nouvelle capacité du Groupe d'action ministériel du Commonwealth, qui a réagi comme nous le souhaitons. Convoqués rapidement par téléconférence, les ministres du Groupe d'action ont décidé de déployer une mission ministérielle d'enquête de trois membres aux Maldives pour poursuivre les travaux amorcés par la délégation du secrétariat qui avait été déployée immédiatement après la crise. Les ministres du Groupe d'action se sont ensuite rencontrés en personne pour une réunion extraordinaire au cours de laquelle ils ont publié une déclaration ferme. Tout cela s'est déroulé en quelques semaines seulement.

La crise n'est pas finie. Le rôle du groupe d'action pour désamorcer cette crise n'est pas terminé non plus. Mais déjà, le groupe a établi sa crédibilité aux yeux de toutes les parties à la crise. Le Canada, par le biais du ministre des Affaires étrangères John Baird, a apporté une contribution importante tout au long de ce conflit.

Deuxièmement, encore une fois au sommet de Perth, les dirigeants des pays du Commonwealth ont franchi une étape importante dans l'adoption des recommandations du Groupe de personnalités éminentes. Sur les 106 recommandations formulées par le Groupe de personnalités éminentes, le Groupe d'action ministériel du Commonwealth en a accepté 10 parce qu'elles étaient déjà compatibles avec les réformes qui avaient déjà été adoptées à ce sommet par les chefs des pays du Commonwealth. De plus, le groupe d'action a immédiatement accepté 30 recommandations supplémentaires, en a accepté 12 autres sous condition d'une vérification financière au préalable par le secrétariat, et en a renvoyé 43 autres pour un examen plus approfondi. Seulement 11 des recommandations ont été mises de côté.

En outre — et c'est très important —, le Groupe d'action ministériel du Commonwealth a convenu d'établir un processus décisionnel crédible comportant des points de décision, qui sera soumis à l'approbation des chefs des pays du Commonwealth l'automne prochain.

Le Canada joue un rôle particulièrement actif dans le renouvellement du Commonwealth. Comme je l'ai mentionné, le ministre Baird est membre du Groupe d'action ministériel du Commonwealth, qui se penche actuellement sur une recommandation clé du GPE ayant trait à la nomination d'un commissaire du Commonwealth sur la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit. De plus, le ministre Baird va

craft a package of recommendations that will be submitted for consideration at a meeting of all Commonwealth foreign ministers in New York this September.

Your colleague, Senator Segal, is serving as a Special Envoy for Commonwealth Renewal, with a mandate to advise Minister Baird directly and to represent him and the Government of Canada in public outreach on Commonwealth renewal. In naming Senator Segal to such a position last December, Minister Baird added that:

Human rights, including the rights of women and religious minorities, as well as the de-criminalization of homosexuality in certain Commonwealth countries, will be a focus of our government, and Senator Segal will continue to be a strong voice for Canada in this regard.

[Translation]

Madam Chair, I would now like to turn to the third and final point in my remarks, the charter itself. The report of the Eminent Persons Group, submitted to leaders at the last Commonwealth Heads of Government Meeting or CHOGM in October, was titled *A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform* and contained, as I mentioned, 106 recommendations. Those recommendations touch upon all aspects of the Commonwealth's work. All the recommendations are important, but some are especially so. One such flagship recommendation is the adoption of a Commonwealth charter, which was in fact the very first one of the report.

The Commonwealth is a values-based organization. It currently has no formal constitution or charter, or single comprehensive statement articulating the fundamental political values to which members are committed. The principles and values that the Commonwealth represents, democracy, human rights and the rule of law, have been enshrined in a series of declarations issued by leaders at their biennial meetings.

The first explicit statement of the Commonwealth's commitment to democracy was found in the Declaration of Commonwealth Principles, issued by the heads of the Commonwealth countries at their meeting in Singapore in 1971. That first statement was reinforced by the Harare Declaration of 1991.

At their meeting in Auckland, New Zealand, the heads of the Commonwealth countries adopted the Millbrook Commonwealth Action Programme on the Harare Declaration, which operationalized the principles contained in the Harare Declaration.

Lastly, at their meeting in Port of Spain in 2009, which marked the Commonwealth's 60th anniversary, leaders reiterated their strong and enduring commitment to the organization's core

probablement participer à un groupe de travail ministériel de 10 membres qui se réunira cet été pour élaborer un dossier de recommandations qui sera soumis pour examen à tous les ministres des Affaires étrangères du Commonwealth à une réunion qui aura lieu à New York en septembre.

Votre collègue, le sénateur Segal, a été nommé envoyé spécial du Canada pour le renouvellement du Commonwealth en décembre dernier. Il a reçu le mandat de conseiller directement le ministre Baird et de représenter ce dernier et le gouvernement du Canada aux consultations publiques sur le renouvellement du Commonwealth. Le ministre Baird a déclaré que :

Les droits de la personne, incluant les droits des femmes et des minorités religieuses, ainsi que la décriminalisation de l'homosexualité dans certains pays du Commonwealth, seront des priorités pour notre gouvernement, et le sénateur Segal continuera d'être une voix influente pour le Canada en cette matière.

[Français]

Madame la présidente, j'aimerais maintenant me tourner vers le troisième et dernier point de mon intervention, soit la charte elle-même. Le rapport du Groupe de personnalités éminentes, qui a été présenté aux leaders des pays du Commonwealth à leur dernière réunion en octobre, était intitulé *A Commonwealth of the People : Time for Urgent Reform*. Comme je l'ai mentionné, ce rapport contenait 106 recommandations. Ces recommandations touchent tous les aspects du travail du Commonwealth. Toutes les recommandations sont importantes, mais certaines le sont tout particulièrement. Une recommandation phare était l'adoption d'une charte du Commonwealth. C'était en fait la première recommandation du rapport.

Le Commonwealth est une organisation fondée sur des valeurs, il n'a pas de constitution ou de charte officielle. Il n'a même pas adopté une déclaration complète définissant les valeurs politiques fondamentales, à laquelle les membres se sont engagés. Lors de leur réunion biennales, les dirigeants des pays du Commonwealth ont enchaîné les valeurs et les principes que le Commonwealth représente, c'est-à-dire la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit dans une série de déclarations.

C'était à leur réunion à Singapour, en 1971, que les chefs des pays du Commonwealth ont établi une déclaration de principes du Commonwealth qui renferme le premier engagement explicite du Commonwealth en faveur de la démocratie. La déclaration de Harare de 1991 est venue renforcer cette déclaration.

Lors de leur réunion en 1995, à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les chefs des pays du Commonwealth ont adopté le Programme d'action Millbrook du Commonwealth sur la déclaration de Harare, qui traduit, dans la pratique, les principes contenus dans la déclaration de Harare.

Enfin, à leur réunion à Port-of-Spain, en 2009, réunion qui marquait le 60^e anniversaire de l'organisation, les chefs des pays du Commonwealth ont réitéré leur engagement ferme et durable à

values and principles by issuing the Trinidad and Tobago Affirmation on Commonwealth Values and Principles. The Affirmation articulates a commitment to international peace and security, democracy, human rights, tolerance, respect and understanding, separation of powers, rule of law, freedom of expression, economic development, gender equality, access to health and education, good governance and civil society.

[English]

The proposed Commonwealth Charter that you will be looking at is intended to go behind this. What the Eminent Persons Group members envisaged was not to text with legal force, but in keeping with the voluntary nature of the association, they were looking for an inspirational document, and leaders confirmed this approach. The Eminent Persons Group members framed the recommendation of a Commonwealth Charter as a non-legally binding document, embodying the principles contained in the previous declarations, drawing together in a single consolidated text and built around the process of public consultation with the goal that “such a Charter would establish a Commonwealth “spirit,” one that is shared by the people of the Commonwealth and their governments and that would institute firmly the concept of a Commonwealth whose collective purpose is driven by the aspirations of its people.”

Madam Chair, with your work on this committee, Canada is taking a lead role in that process. To the best of our knowledge, Canada is the only country of the organization that is conducting a parliamentary study of the proposed Charter of the Commonwealth.

The process itself leading to a charter is an opportunity to reaffirm our individual and collective agreement to the Commonwealth fundamental values and principles. We were reminded at Perth that shared values cannot be taken for granted.

The charter needs to clearly reaffirm the fundamental values that underlie the Commonwealth and represent our shared heritage. This inspirational, morally binding document must be a clear, easy reference to those values and principles and the ensuing commitments that Commonwealth members make when expressing their attachment to the organization.

Speaking to members of the Royal Commonwealth Society in London this past month, Minister Baird reiterated that Canada will play a strong role in the promotion and defence of those values. I quote him:

We will speak out on the issues that matter to Canadians, whether the role and treatment of women around the world; the persecution of persons based on their sexual orientation; or the cowardly and targeted attacks on those who prey in

défendre les valeurs et principes fondamentaux du Commonwealth en publiant l'affirmation de Trinité-et-Tobago sur les valeurs et principes du Commonwealth. Cette affirmation définit un engagement en faveur de la paix et de la sécurité internationale, de la démocratie, des droits de la personne, de la tolérance, du respect et de la compréhension, de la séparation des pouvoirs, de la primauté du droit, de la liberté d'expression, du développement économique, de l'égalité entre les sexes, de l'accès aux soins de santé et à l'éducation, de la saine gouvernance et de la société civile.

[Traduction]

Le projet de charte du Commonwealth vise à aller encore plus loin. Le Groupe de personnalités éminentes n'avaient pas l'intention de créer un texte ayant force de loi, mais plutôt de rédiger un document d'inspiration qui serait compatible avec la nature volontaire de la participation au Commonwealth et les chefs de gouvernement ont appuyé cette approche. Le Groupe de personnalités éminentes a proposé la création d'une charte qui servirait de document juridiquement non contraignant réunissant et consolidant les principes figurant dans les déclarations précédentes. Des consultations publiques seraient menées avant d'élaborer la charte. Le but est de créer « une charte qui permettrait de définir l'esprit du Commonwealth — celui qui est partagé par les peuples du Commonwealth et leurs gouvernements, et qui instituerait fermement le concept d'un Commonwealth dont le but commun traduirait les aspirations de ses peuples ».

Madame la présidente, grâce au travail de votre comité, le Canada joue un rôle de premier plan dans le processus de renouvellement du Commonwealth. À notre connaissance, le Canada est le seul pays de l'organisation qui effectue une étude parlementaire du projet de charte du Commonwealth.

Le processus même d'élaboration d'une charte constitue une occasion de réaffirmer notre engagement individuel et collectif en faveur des valeurs et des principes fondamentaux du Commonwealth. On nous a rappelé à Perth qu'on ne peut pas tenir ces valeurs communes pour acquises.

La charte doit clairement réaffirmer les valeurs fondamentales qui sous-tendent le Commonwealth et représentent notre patrimoine commun. Ce document inspirateur et moralement contraignant doit être clair, et mettre en évidence les valeurs et les principes du Commonwealth, ainsi que les engagements pris par les membres lorsqu'ils ont témoigné de leur adhésion à l'organisation.

Devant les membres de la Royal Commonwealth Society à Londres le mois dernier, le ministre Baird a réitéré que le Canada jouera un rôle important dans la promotion et la défense de ces valeurs. Il a dit ceci :

Nous allons nous prononcer sur les questions qui important aux Canadiens, que ce soit le rôle et le traitement des femmes dans le monde, la persécution des personnes en fonction de leur orientation sexuelle, ou les

the sanctity of churches, temples, mosques or synagogues. I reiterate Canada's commitment to establish an Office of Religious Freedom that will attest to the world that Canada attaches great importance to religious freedom.

I again thank you, Madam Chair, for your work on this committee and for inviting me to testify on this occasion.

The Chair: Thank you. I will lead off with two areas this committee will have to address.

You have framed it both as a charter that will bring the members together and that there was no founding charter. I think stocktaking by any association of what binds you together and where you want to go together in the future is admirable.

However, when you read the document itself — it was not intended to be a document; it is a compilation of actions to date — how does one translate that into a workable charter?

I know in other countries and some heads of government in the Commonwealth read the charter in the Eminent Persons Group and quickly came to the conclusion that it is a human rights charter, not a founding charter or a charter of the association. There is some question about what value that will have in a world where we have the United Nations human rights declaration. We belong to other areas with codes and charters.

Was this conundrum of what the charter is and is going to be addressed by your officials and the minister? Which direction do you want it to go in? How do you see that happening? You have pointed out it is a charter of the association, yet when you quoted Minister Baird's speech, you were really talking about human rights issues. You brought it back to that conundrum that in the literature and in the conversation is being raised. Is it a charter of association or is it a human rights charter?

Mr. Nicoloff: The charter should be what the leaders want it to be, essentially. I will ask my colleague, Mr. Balint, to speak in more detail about that.

What we have right now is an idea, a model, a possibility. Maybe the Canadian government in the end will want to submit something that is completely different.

One of the key themes, when I look at the decision taken by leaders at Perth, for me is the word "inspirational." We are not so much looking, in my view, at what Commonwealth has been, but I think the intention of the leaders was to put all that together and look where we want to be.

Obviously, we are not in a position right now to make recommendations to the government about the specific content of the charter. The very first step of that process for us will be to

attaques lâches ciblant ceux qui prient dans des églises, des temples, des mosquées ou des synagogues. Je réitère l'engagement du Canada d'établir un Bureau de la liberté religieuse, qui montrera au monde entier que le Canada attache une grande importance à la liberté de religion.

Je vous remercie encore, madame la présidente, pour votre travail au sein de ce comité et pour m'avoir invité à témoigner à cette occasion.

La présidente : Merci. Je vais commencer par deux sujets que le comité va devoir aborder.

Vous avez fait valoir à la fois qu'il s'agirait d'une charte rassemblant les membres du Commonwealth et qu'il n'y a pas eu de charte fondatrice. Je trouve admirable que l'on fasse l'inventaire de ce qui unit les membres d'une association et de la voie qu'ils souhaitent suivre ensemble à l'avenir.

Néanmoins, lorsqu'on lit le document comme tel — ce n'est pas vraiment un document, mais une compilation des mesures prises jusqu'ici —, comment peut-on le traduire en une charte applicable?

Je sais que certains chefs de gouvernement du Commonwealth ont lu la charte proposée par le Groupe de personnalités éminentes et ont rapidement conclu que c'est une charte des droits de la personne et non pas une charte fondatrice ou une charte d'association. On peut se demander quelle valeur elle aura dans un monde où nous avons déjà la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies. Nous faisons partie d'autres régions qui ont des codes et des chartes.

Les fonctionnaires de votre ministère et le ministre ont-ils examiné ce que sera cette charte? Dans quelle direction voulez-vous aller? Comment envisagez-vous cela? Vous avez souligné que c'est une charte d'association, mais quand vous avez cité les paroles du ministre Baird, vous avez parlé, en fait, des questions touchant les droits de la personne. Vous avez reposé la question soulevée dans les publications et les conversations sur le sujet. Est-ce une charte d'association ou une charte des droits de la personne?

M. Nicoloff : La charte devrait être ce que les chefs d'État veulent qu'elle soit. Je vais demander à mon collègue, M. Balint, de vous en parler plus en détail.

Ce que nous avons pour le moment, c'est une idée, un modèle, une possibilité. Peut-être qu'en fin de compte, le gouvernement canadien voudra proposer quelque chose d'entièrement différent.

Lorsque j'examine la décision prise par les chefs d'État à Perth, un des principaux thèmes, selon moi, c'est l'idée d'en faire un « document d'inspiration ». Nous ne nous intéressons pas tellement, je crois, à ce qu'a été le Commonwealth et je pense que l'intention des chefs d'État était de rassembler toutes ces idées afin de voir où nous voulons aller.

Bien entendu, nous ne sommes pas en mesure, pour le moment, de faire des recommandations au gouvernement au sujet de la teneur de la charte. Pour nous, la toute première étape consistera

receive your report, which will be done in consultation with the Canadian public. That will very much inform, in fact, the recommendations that we will be able to make to the minister and our political leaders.

I hope I am not going beyond my mandate, but I would say again that the word “inspirational,” where we want the Commonwealth to go, is key. I am very much looking forward to knowing what you hear from the Canadian public and what you make of it.

With your permission, Madam Chair, I would like to ask my colleague, Thomas Balint, to expand on that.

Thomas Balint, Senior Policy Advisor, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you. I would simply reinforce the idea that, as the EPG noted in its report, the draft that is before you, which was prepared by Justice Kirby — as you know, he was one of the members of the EPG — the term the EPG used was this is a “version” of a charter. The recommendation of the EPG itself does not refer to this. The context behind the recommendation does. Certainly, I think the understanding among Commonwealth members and with the Secretary-General himself, who has directed members to conduct national consultations, was that with the charter that is before us would be used as the basis for those consultations.

To get back to your first question: How does one translate this into something that is workable? The short answer is that it might require some manipulation, shall we say. Right now, we have certainly heard in Perth — and the British government held its public consultations just yesterday in London — that the draft before us is a bit of a mouthful, to put it mildly.

I think it is really up to the individual member governments, who have been asked to feed into the Commonwealth, to give direction to the secretariat about what the broader idea for a charter would look like. Would it look like this? Would it look like something much more succinct and easily digested by ordinary people? What we have before us is very much rife with legalese, if you will.

Something else we have heard in our travels since the report came out was that the draft charter that is before us is really a portrait of where the Commonwealth is now because Justice Kirby was very careful to draw from existing documents.

However, the question is certainly one that other witnesses or committee members themselves might raise. Should this be a charter that describes where the Commonwealth needs to go rather than where it is now?

The Chair: Thank you. Within the department, you are responsible for the Francophonie and the Commonwealth. Are they taking different routes? We know the history of how they started.

à recevoir votre rapport, qui sera établi en consultant le public canadien. Cela éclairera dans une large mesure les recommandations que nous pourrions faire au ministre et à nos dirigeants politiques.

J'espère ne pas outrepasser mon mandat en disant, encore une fois, que ce doit être un document « inspirateur », c'est le mot clé, pour guider le Commonwealth. J'ai hâte de savoir quelles sont les opinions dont le public canadien vous fera part et ce que vous en concluez.

Si vous le permettez, madame la présidente, je voudrais demander à mon collègue, Thomas Balint, de compléter ma réponse.

Thomas Balint, conseiller principal en politiques, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci. Je voudrais seulement revenir sur le fait que, comme le GPE l'a indiqué dans son rapport, le document que vous avez sous les yeux et qui a été préparé par le juge Kirby — qui faisait partie du GPE, comme vous le savez — est, pour reprendre l'expression que le groupe a utilisée, une « version » de la charte. Ce n'est pas mentionné dans la recommandation du GPE comme telle, mais dans le contexte de la recommandation. Je pense, en tout cas, que dans l'esprit des membres du Commonwealth et du secrétaire général qui a demandé aux membres de tenir des consultations nationales, la charte que nous avons sous les yeux doit servir de base aux consultations.

Pour revenir à votre première question : comment traduire ce document en une charte applicable? Cela peut exiger quelques raffinements, dirons-nous. Pour le moment, nous avons certainement entendu dire à Perth — et le gouvernement britannique a tenu ses consultations publiques pas plus tard qu'hier, à Londres — qu'avec cette ébauche de charte nous avons beaucoup de pain sur la planche, c'est le moins qu'on puisse dire.

Je pense qu'il revient à chaque gouvernement membre à qui on a demandé son avis de faire savoir au secrétariat à quoi une charte devrait ressembler. Ressemblera-t-elle à ce texte? Sera-t-elle beaucoup plus courte et facile à digérer pour les gens ordinaires? Ce que nous avons devant nous abonde en jargon juridique, si vous voulez.

Une autre chose que nous avons entendu dire au cours de nos voyages, depuis la publication du rapport, est que l'ébauche de charte que nous avons là dépeint la situation actuelle du Commonwealth, car le juge Kirby a pris grand soin de s'inspirer des documents existants.

Néanmoins, cela soulève une autre question que d'autres témoins ou les membres du comité pourraient poser eux-mêmes. La charte devrait-elle décrire la direction dans laquelle le Commonwealth doit aller plutôt que sa situation actuelle?

La présidente : Merci. Vous êtes chargé de la Francophonie et du Commonwealth. Suivent-ils des voies différentes? Nous savons comment les deux ont commencé.

Is there something that the Commonwealth can learn from the direction that the Francophonie is going that might be helpful with respect to a charter and the direction it should go, or are they evolving uniquely in their separate organizations? I say this because there are so many countries wanting to join the Francophonie and the Commonwealth. The Commonwealth was built on certain roots. Now the question is what were those values and roots when we have expanded the Commonwealth to countries that do not share those roots? Where is the commonality? The debate was Mozambique, Rwanda, and Francophonie. Is it based on language, culture, or colonial history? These have been debates in both forums and I do not know where they are going. Is there something from the Francophonie that could be instructive to the Commonwealth?

Mr. Nicoloff: Like a professor would say when he is not too sure about answering a difficult question, “That is a very good question,” while taking his time. I appreciate the question. Yes, we are responsible for both organizations. Both organizations share the same challenges, I would say. Both are what we call generalist organizations. In what is today a very crowded world, you have many international players. In the 1960s and 1970s, you had much less globalization; it was not a factor as it is today. You had fewer actors on the international scene. The boundary between national and international was clearer, and the question of resources was less of an issue than it is today. Those two generalist organizations are competing for diminishing resources — essentially from the different member states — without having the benefit of saying, “We will solve the debt problem,” for example. They are more general in nature and in their mandate.

I would say to that extent, the revolution certainly goes in parallel. Again under the inspirational leadership of Canada, the Francophonie has added to its role as a political actor on the international scene. The Francophonie started as an organization looking at the defence and promotion of French language and cultural diversity. It came a bit later than the Commonwealth to working on the issue of democracy and good governance. However, it is, as the Commonwealth is, an excellent organization to discuss those issues, because it is also based on shared values, and in principle. The Francophonie is led by Secretary-General Diouf, who was a former head of state and was defeated at the polls in francophone Africa. He has shown a personal commitment to democracy and can speak with a lot of authority on that question; parallel evolution, but the same challenges as well.

You also referred to the question of membership. The Francophonie is a bit of a different context because they have a different categories of membership; essentially, observer countries. The membership right now is 75 members, including 19 observers. It is not easy, I would say. Questions are being

Y a-t-il des leçons que le Commonwealth peut tirer de l'orientation que prend la Francophonie et qui pourraient nous éclairer au sujet de la charte et de la direction que le Commonwealth devrait prendre, ou les deux organisations évoluent-elles de façon trop différente? Je dis cela car de nombreux pays veulent se joindre à la Francophonie et au Commonwealth. Le Commonwealth a été construit sur certaines racines. La question est maintenant de savoir quelles étaient ces valeurs et ces racines lorsque nous avons élargi le Commonwealth à des pays qui n'ont pas les mêmes racines. Qu'avons-nous en commun? Cette question a été soulevée à propos du Mozambique, du Rwanda, et de la Francophonie. Des débats ont eu lieu à ce sujet dans les deux tribunes et je ne sais pas où ils en sont. Y a-t-il, du côté de la Francophonie, quelque chose dont le Commonwealth pourrait s'inspirer?

M. Nicoloff : Comme dirait un professeur lorsqu'il ne sait pas trop comment répondre à une question complexe, pour se donner le temps de réfléchir : « C'est une excellente question. » J'apprécie cette question. Oui, nous sommes responsables des deux organisations. Je dirais qu'elles ont toutes deux les mêmes problématiques. Les deux sont ce que nous appelons des organisations généralistes. Dans le monde très encombré d'aujourd'hui, il y a de nombreux acteurs internationaux. Dans les années 1960 et 1970, il y avait beaucoup moins de mondialisation; ce n'était pas un facteur aussi important qu'aujourd'hui. Il y avait moins d'acteurs sur la scène internationale. La frontière entre les questions nationales et internationales était plus claire et la question des ressources se posait moins qu'aujourd'hui. Ce sont deux organisations généralistes qui se concurrencent pour des ressources en diminution — surtout celles que fournissent les différents États membres —, sans pouvoir dire : « Nous allons résoudre le problème de la dette », par exemple. Elles ont un mandat beaucoup plus général.

Je dirais donc que la révolution se fait certainement de façon parallèle. Sous le leadership inspirateur du Canada, la Francophonie a fait ses débuts en tant qu'organisation ayant pour but de défendre et de promouvoir la langue française et la diversité culturelle. Elle a commencé un peu plus tard que le Commonwealth à s'intéresser à la démocratie et à la bonne gouvernance. Néanmoins, c'est, comme le Commonwealth, une excellente organisation où discuter de ces questions, car elle se fonde également sur des valeurs et des principes communs. La Francophonie est dirigée par le secrétaire général Diouf, un ancien chef d'État qui s'est fait battre aux élections en Afrique francophone. Il a manifesté un engagement personnel envers la démocratie et il peut parler avec beaucoup d'autorité sur ce sujet; les deux organisations évoluent parallèlement et ont également les mêmes défis à relever.

Vous avez aussi mentionné la question des membres. Le contexte de la Francophonie est un peu différent, car elle a une catégorie de membres différente, celle de pays observateurs. Elle compte actuellement 75 membres dont 19 observateurs. Ce n'est pas facile, dirais-je. Des questions se posent actuellement au sein

raised right now within the Francophonie. We are happy to see all the new members, but it is sort of diluting the mandate we have. There is some thinking going on right now on what is a very important, but also difficult, question.

The Chair: Thank you.

Senator Downe: I want to follow up on some of the questions the chair asked. However, maybe I will make them a little more pointed, not as diplomatically as she did, since she is a former diplomat.

Like most Canadians, I do not think about the Commonwealth at all. What is the benefit of membership? When I read up prior to this study, I saw that Rwanda is now a member — a former colony of Belgium and Germany. Then I read the reports, and it looks like they are just thrashing around to justify their existence. What happened in the past, I can understand — 40, 50 years ago — the role of the Commonwealth. However, to talk about democracy, the rule of law, and human rights, no one is opposed to that. The Council of Europe has the exact same mandate, at which Canada is an observer.

You indicated in your comments about the multiple international organizations all working toward these same ends. You are from the department. I do not want to put you on the spot on policy, but I would like to ask some specific questions about cost.

What is the total cost for Canada in our membership in the Commonwealth? I understand from the briefing note it is in the area of \$25 million. Is that correct? We are the second largest contributor, with the U.K. being the largest. Do you know what their contribution is on a yearly basis, or could you send us a ballpark figure information?

Mr. Nicoloff: I do not have it off the top of my head.

Senator Downe: You could send us that and the third largest contributor as well. I am interested in the contribution, unless you know it off the top of your head.

Mr. Balint: I know it is Australia, but we can get you that.

Senator Downe: For that \$25 million, Canadians would want to know what benefit Canadians receive. For example, if you fly to the U.K., there is a separate immigration line for EU immigrants and others. Is there one for Commonwealth members? Is there some type of sentimental attachment to the Queen and the Royal Family? It was a trading agreement 40 years ago? What is the benefit? I think the leaders identified there was a problem. That is why they struck this committee: to try to come up with a solution. However, have they considered maybe the day is over for the Commonwealth, given all these other multinational organizations?

de la Francophonie. Nous nous réjouissons de voir tous les nouveaux membres, mais cela dilue un peu notre mandat. On est actuellement en train de réfléchir à ce qui constitue une question très importante, mais aussi difficile.

La présidente : Merci.

Le sénateur Downe : Je voudrais faire suite à certaines des questions que la présidente a posées. Les miennes seront peut-être un peu plus directes, pas aussi diplomatiques que les siennes étant donné qu'elle est une ancienne diplomate.

Comme la plupart des Canadiens, je ne pense pas du tout au Commonwealth. Quel avantage a-t-on à en être membre? Quand j'ai lu pour me préparer à cette étude, j'ai vu que le Rwanda, une ancienne colonie de la Belgique et de l'Allemagne en fait maintenant partie. Ensuite, après avoir lu les rapports, j'ai l'impression que le Commonwealth s'efforce de justifier son existence. Pour ce qui est du passé, je peux comprendre quel était son rôle il y a 40 ou 50 ans. Néanmoins, lorsqu'on parle de démocratie, de la primauté du droit et des droits de la personne, tout le monde est d'accord sur ces principes. Le Conseil de l'Europe, où le Canada a le statut d'observateur, a exactement le même mandat.

Vous avez mentionné dans vos observations les multiples organisations internationales qui travaillent toutes vers ces mêmes objectifs. Vous travaillez au ministère. Je ne veux pas vous mettre sur la sellette au sujet de questions politiques, mais j'aimerais vous poser certaines questions précises au sujet des coûts.

Quel est le coût total, pour le Canada, de notre participation au Commonwealth? D'après le document d'information, je crois que c'est de l'ordre de 25 millions de dollars. Est-ce exact? Nous sommes le deuxième pays contributeur après le Royaume-Uni. Savez-vous quelle est la contribution annuelle du Royaume-Uni ou pourriez-vous nous faire parvenir un chiffre approximatif?

M. Nicoloff : Je ne peux pas vous citer ce chiffre de mémoire.

Le sénateur Downe : Vous pourriez nous envoyer ce chiffre et nous dire aussi quel est le troisième contributeur le plus important. Je m'intéresse à la contribution, à moins que vous vous souveniez du chiffre.

M. Balint : Je sais que c'est l'Australie, mais nous pouvons vous faire parvenir ces renseignements.

Le sénateur Downe : Les Canadiens voudraient savoir ce qu'ils obtiennent pour ces 25 millions de dollars. Par exemple, si vous arrivez au Royaume-Uni par avion, il y a une file d'attente séparée pour les immigrants de l'Union européenne et les autres. Y en a-t-il une pour les membres du Commonwealth? Y a-t-il un attachement sentimental à la reine et à la famille royale? Était-ce un accord commercial, il y a 40 ans? Quels avantages en tirons-nous? Je crois que les chefs d'État se sont rendu compte de l'existence d'un problème. C'est pourquoi ils ont formé ce comité : pour essayer de trouver une solution. Néanmoins, ont-ils envisagé la possibilité que le Commonwealth n'a plus sa raison d'être étant donné l'existence de toutes ces autres organisations multinationales?

Mr. Nicoloff: I would like to thank the senator for the question. I thought we had an agreement to leave the tough questions for the next session.

At the end of the last CHOGM in Perth, Prime Minister Harper was asked a question; not exactly the same wording. I am afraid I do not have the exact words he used. However, essentially the question was how efficient the organization is in the promotion of values and principles that Canadians adhere to, that are important for us and that have an importance in our foreign policy as well. In his answer, he essentially said that it is one of the best organizations to do that, because it is based on those shared principles and values. We can have frank, sometimes difficult discussions about respecting those values. This is really the promotion of Canadian values and principles, and the Commonwealth is an extremely good tool for that.

The Commonwealth also gave the Canadian government access to many countries in the world in which we do not have representation. As you know, having embassies and high commissions is a costly enterprise. By having those meetings on a regular basis — by having our leaders and senior officials meet — we have access to countries where we would normally not have that type of access.

Another element we tend to forget is this network of organizations that are associated with the Commonwealth — lawyers, nurses, students — which gives tremendous opportunities to share Canadian expertise, learn from other countries, and have Canadians meet and exchange with people from other countries. These are all benefits that come with belonging to an organization like the Commonwealth.

One of the challenges — and maybe Senator Segal will want to elaborate more on this — with the unique opportunity we have to reform, is to make sure the organization focuses on value added. Yes, we are invested, but we know where our money is going.

As an aid agency, for example, maybe the Commonwealth is not the best organization; it does not compare to the World Bank. However, it has a specific role in helping small countries — island countries, for example — that cannot access the type of contribution coming from the World Bank or bigger organizations; they are too small. They sometimes need some very limited, specific, but for them essential technical aid, and the Commonwealth can provide that type of assistance. We are encouraging the Commonwealth to focus on that: Where does it add value?

Senator D. Smith: With regard to your references as to where the Commonwealth is now, I cannot resist pointing out an illustration of that. Senator Andreychuk and I were both on the Canadian delegation this past summer, in July, of the 100th anniversary of the Commonwealth Parliamentary Association. The first one was held at Westminster in 1911. At that time, it was comprised of the U.K., Australia, New Zealand,

M. Nicoloff : Je remercie le sénateur pour cette question. Je pensais que nous étions d'accord pour que les questions difficiles soient posées au prochain témoin.

À la fin de la dernière CHOGM, à Perth, on a posé au premier ministre Harper une question qui n'était pas exactement formulée en ces termes. J'ai bien peur de ne pas me souvenir des mots exacts. Néanmoins, on lui a demandé avec quelle efficacité l'organisation faisait la promotion des valeurs et des principes auxquels les Canadiens adhèrent, qui sont importants pour nous et qui sont importants également pour notre politique étrangère. Dans sa réponse, il a dit que c'est une des meilleures organisations pour le faire, car elle se fonde sur des principes et valeurs communs. Nous pouvons avoir des discussions franches et parfois difficiles au sujet de ces valeurs. Il s'agit vraiment de promouvoir les valeurs et les principes canadiens et le Commonwealth est un excellent instrument pour cela.

Le Commonwealth a également donné au gouvernement canadien accès à de nombreux pays où nous ne sommes pas représentés. Comme vous le savez, les ambassades et les hauts-commissariats coûtent cher. En participant régulièrement à ces réunions, en ayant des rencontres entre les chefs d'État et les hauts fonctionnaires, nous avons accès à des pays avec lesquels nous n'aurions normalement pas ces relations.

Une autre chose que nous avons tendance à oublier, c'est le réseau d'organisations associées au Commonwealth — les avocats, les infirmières, les étudiants — qui offre d'excellentes occasions de partager les connaissances canadiennes, d'apprendre des autres pays et de permettre aux Canadiens de rencontrer des gens des autres pays et d'avoir des échanges avec eux. Ce sont les avantages qu'apporte l'appartenance à une organisation comme le Commonwealth.

Un des défis — et le sénateur Segal voudra peut-être en parler plus en détail — que présente cette occasion unique que nous avons d'apporter des réformes est de veiller à ce que l'organisation insiste sur la valeur ajoutée qu'elle apporte. Oui, nous investissons de l'argent, mais nous savons où va cet argent.

Comme organisme d'aide, le Commonwealth n'est peut-être pas la meilleure organisation qui soit; il ne se compare pas à la Banque mondiale. Il a néanmoins un rôle particulier à jouer pour aider les petits pays — les pays insulaires, par exemple — qui n'ont pas accès aux contributions de la Banque mondiale ou des grandes organisations parce qu'ils sont trop petits. Ils ont parfois besoin d'une aide technique très limitée, très particulière mais essentielle et le Commonwealth peut la leur apporter. Nous incitons le Commonwealth à mettre l'accent sur cette dimension. Où peut-il apporter quelque chose de valeur?

Le sénateur D. Smith : À propos de ce que vous avez dit au sujet de la situation actuelle du Commonwealth, je ne peux pas résister à l'envie de donner un exemple. Le sénateur Andreychuk et moi-même avons fait partie de la délégation canadienne l'été dernier, en juillet, pour le 100^e anniversaire de l'Association parlementaire du Commonwealth. Le premier a été célébré à Westminster, en 1911. Le Commonwealth était alors composé

the White South Africans, and the Canadians. At the grand dinner — and they were all in the same room, and you can see the photograph from 100 years ago — everyone in the photo are men, all over 50, all White, and they were all wearing black ties. One-hundred years later, I would say at least a third were women, at least half were under 50, and probably two thirds were non-White. There were still some black ties, but they were the waiters. I just cannot resist mentioning that; I have a sense of humour.

On the whole issue of a charter, which I do agree with, when you go through the wording, it is hard to argue with things in there. Some of them might fall into the platitude category. However, I think the fundamental essentials are that you have a bona fide democracy; you have human rights, which of course includes women's rights, religious rights, minority rights, and the sexual orientation issue; and that those things are enforced by the rule of law.

I wonder what your thoughts are. You have all this other stuff in there, which is fine, but I like to focus on the essentials: the bona fide democracy and the human rights, including the minority rights, enforced by the rule of law. I would almost like to see more focus on that rather than all the other stuff. I think you have touched on that but I wonder what your response to that is.

Mr. Nicoloff: I thank the senator for the question. It is a delicate equilibrium. We have to remember that, around the table in the Commonwealth of 54 countries, you have many very small countries that are facing daily challenges and for whom the question of cooperation and accessing technology and finance from other countries is absolutely key. We are trying to keep an equilibrium.

Obviously for us, the main value added by an organization like the Commonwealth is proposals of democracy, rule of law, and human rights. At the same time, there is a role to play, especially with a small kind of organization like the Commonwealth, but the Commonwealth has to recognize that it must base its work on its value added. This is one of the things that we are looking for with the renewal process currently taking place.

Senator D. Smith: I do not quarrel with that, but when you look at the list of countries that have been either expelled or suspended, all of them were in the category. Mugabe and Zimbabwe, for example — once you are in, you are in for life. I would just like to focus on those fundamentals, but I do not really quarrel with the other stuff. I like to see the heavy emphasis on those simple fundamentals.

Senator Buth: I am questioning your comments, Mr. Nicoloff, about it being inspiration. You just said it is the promotion of democracy and human law. Please explain the relationship between the charter and the Commonwealth Ministerial Action

du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des Sud-Africains blancs et des Canadiens. Au grand dîner — ils étaient tous dans la même pièce et vous pouvez voir la photo d'il y a 100 ans —, toutes les personnes sur la photo sont des hommes blancs, tous âgés de plus de 50 ans et tous en smoking. Cent ans plus tard, je dirais qu'au moins le tiers étaient des femmes, au moins la moitié avaient moins de 50 ans et sans doute les deux tiers n'étaient pas blancs. Il y avait quelques smokings, mais c'était ceux des serveurs. Je ne peux pas résister à l'envie d'en parler, car j'ai le sens de l'humour.

En ce qui concerne la charte, avec laquelle je suis d'accord, lorsque vous examinez le texte, il est difficile de contester les éléments qu'il contient. Certains d'entre eux pourraient être qualifiés de platitudes. Néanmoins, les éléments essentiels sont, je pense, une véritable démocratie, les droits de la personne, ce qui comprend les droits des femmes, les droits religieux, les droits des minorités et la question de l'orientation sexuelle; et toutes ces choses sont respectées grâce à l'état de droit.

Je me demande ce que vous en pensez. Il y a bien d'autres éléments, ce qui est bien, mais je voudrais centrer mon attention sur les principaux : une véritable démocratie et les droits de la personne, y compris les droits des minorités, respectés grâce à la primauté du droit. J'aimerais presque qu'on insiste davantage sur ces principes que sur tout le reste. Vous y avez fait allusion, je crois, mais je me demande quelle est votre réponse à cela.

M. Nicoloff : Je remercie le sénateur pour cette question. Il faut un juste équilibre. N'oublions pas qu'autour de la table du Commonwealth qui réunit 54 pays, vous avez un grand nombre de très petits pays confrontés à des défis quotidiens et pour qui la coopération, et l'accès à la technologie et au financement des autres pays sont absolument essentiels. Nous essayons de maintenir un juste équilibre.

Bien entendu, pour nous, le principal avantage qu'apporte une organisation comme le Commonwealth, ce sont les propositions concernant la démocratie, la primauté du droit et les droits de la personne. En même temps, une organisation de petite taille comme le Commonwealth a un rôle à jouer, mais elle doit reconnaître que son travail doit se fonder sur la valeur ajoutée qu'elle peut apporter. C'est une des choses qui entrent en ligne de compte dans le cadre du processus de renouvellement en cours.

Le sénateur D. Smith : Je ne le conteste pas, mais si vous prenez la liste des pays qui ont été expulsés ou suspendus comme le Zimbabwe de Mugabe, par exemple, tous faisaient partie de la catégorie des pays qui une fois admis comme membres le restent à vie. Je voudrais simplement que nous insistions sur les principes fondamentaux, mais je ne conteste pas vraiment le reste. J'aimerais qu'on insiste beaucoup sur ces simples principes fondamentaux.

Le sénateur Buth : Je m'interroge, monsieur Nicoloff, au sujet de ce que vous avez dit à propos d'une charte inspiratrice. Vous avez dit simplement qu'elle vise à promouvoir la démocratie et les droits de la personne. J'aimerais que vous expliquiez le rapport

Group and how you see those inter-relating. Has CMAG essentially, with the charter, formalized that approach, or how would that occur?

Mr. Nicoloff: There is no formal link between the charter and the Ministerial Action Group. There was a reform package submitted to leaders at the last summit in Perth by the Eminent Persons Group; there were two, in fact. One was the Eminent Persons Group report, which included the 106 recommendations, the first one being the charter. The second one was reforming the Commonwealth Ministerial Action Group to make it more proactive.

There is also an evolution in the very notion of democracy in today's world. We tended to consider democracy in the past as simply an election. You had the election, the results, and the government being formed. Democracy is not only the election but also the capacity of civil society, for example, to express itself, to link between the population and the government. You have to ensure you have the conditions to run efficient elections, which leads to the understanding that, sometimes, you have worrisome evolution in different countries. That is enough for questions to be raised.

One of the problems we had with the Commonwealth was that the old CMAG, if I might call it, was intervening when there was a crisis — when you had a *coup d'état*. An organization like the Commonwealth could be more efficient if it could intervene beforehand, if it could raise the alarm bell, if it could put questions about the state of democracy, and if it could observe if there is a worrisome trend in a country. For those, you need a capacity and a willingness to do it. I think the reformed CMAG now is much more active and will be much more capable of playing that role.

Another recommendation proposed by the Eminent Persons Group is to also have a commissioner for human rights, rule of law and democracy, which would have this capacity, also, to see a bit in advance what is happening in a given country.

Regarding the charter, Senator Segal might want to speak on that. The charter is more about the idea that we need an easy-to-read document, so we all know where we stand. Right now we have three or four different documents. They do not contradict each other, but three makes it difficult. Let us have one.

Again, I am very much looking forward to seeing the results of what you hear from the Canadian people and what your recommendations will be. However, it seems to me that if we can have something that is really forward looking and easy to refer to, it will be very inspirational. Reforming the Commonwealth is not so much about asking what it was in the

entre la charte et le Groupe d'action ministériel du Commonwealth et comment vous voyez le lien entre les deux. Le GAMC a-t-il officialisé cette approche avec la charte ou comment cela se passerait-il?

M. Nicoloff : Il n'y a pas de lien officiel entre la charte et le Groupe d'action ministériel. Un train de réformes a été soumis aux chefs de gouvernement au dernier sommet, à Perth, par le Groupe de personnalités éminentes; en fait, il y en a eu deux. Le premier était le rapport du Groupe de personnalités éminentes, qui comprenait les 106 recommandations dont la première concernait la charte. La deuxième consistait à réformer le Groupe d'action ministériel du Commonwealth pour le rendre plus proactif.

La notion même de démocratie est en évolution dans le monde d'aujourd'hui. Par le passé, nous avions tendance à ramener la démocratie à de simples élections. Vous aviez des élections, des résultats et le gouvernement était alors constitué. La démocratie, c'est non seulement la tenue d'élections, mais aussi la capacité de la société civile, par exemple, de s'exprimer, de faire le lien entre la population et le gouvernement. Il faut s'assurer que les conditions requises soient réunies pour tenir des élections efficaces, ce qui explique pourquoi la situation évolue parfois de façon inquiétante dans certains pays. Cela suffit à soulever des doutes.

Un des problèmes que nous avons eus au Commonwealth était que l'ancien GAMC, si je peux l'appeler ainsi, intervenait quand il y avait une crise, un coup d'État. Une organisation comme le Commonwealth pourrait être plus efficace si elle pouvait intervenir avant, si elle pouvait tirer le signal d'alarme, si elle pouvait s'inquiéter de l'état de la démocratie dans un pays et si elle pouvait vérifier si une tendance inquiétante n'est pas en train de se dessiner dans un pays. Il faut pour cela la capacité et le désir de le faire. Je crois que le nouveau GAMC est maintenant beaucoup plus actif et qu'il sera mieux en mesure de jouer ce rôle.

Une autre recommandation du Groupe de personnalités éminentes est de nommer un commissaire aux droits de la personne, à la primauté du droit et à la démocratie qui aurait aussi la capacité de voir un peu à l'avance ce qui se passe dans un pays donné.

En ce qui concerne la charte, le sénateur Segal voudra peut-être en parler. La charte correspond davantage à l'idée que nous avons besoin d'un document facile à lire afin que nous sachions tous où nous en sommes. Pour le moment, nous avons trois ou quatre documents différents. Ils ne se contredisent pas les uns les autres, mais cela complique les choses. Il vaut mieux en avoir un seul.

Encore une fois, j'ai hâte de voir les résultats de vos consultations auprès des Canadiens et de voir vos recommandations. J'ai toutefois le sentiment que si nous pouvons avoir un document vraiment orienté vers l'avenir et facile à consulter, ce sera une grande source d'inspiration. Pour réformer le Commonwealth, il ne s'agit pas tant de se demander

past but what we want it to be in the future. How do we want to use it? How do we see it evolving in the future in a world that is quite different than it was when it was established?

Senator Buth: Of the 54 countries, how many have participated or expressed interest in a charter?

Mr. Balint: When the EPG report was considered in Perth, 106 recommendations are a lot for foreign ministers to go through. However, I can say that they spent a lot of time discussing the charter proposal, I think for a variety of reasons, including the fact that it was number 1 out of 106, so it grabbed their attention.

Regarding the response to that recommendation in Perth, I think countries fell into one of three categories. The first was comprised of those who thought it was a great idea and liked the draft that you have before you, and felt that it should be adopted in Perth. There were those who felt countries needed to follow more closely the actual recommendation and the context for that recommendation in the EPG report, which was that the process by which we eventually arrive at the charter is as important as the charter itself. Those are my words, not the EPG's. Therefore, they said, "We need some more time to have a process," and each country is conducting its own process, as is Canada. Then there were those — a small group — who were somewhat hesitant.

For example, there were questions about the legal implications of the charter. That is why the communiqué from the Perth CHOGM is very explicit when it says it will be a non-legally binding document. The EPG recommendation did not specify that, so one of the outcomes of the discussions in Perth was that was inserted in the communiqué language.

I would say generally there was a great appetite for having a charter and just a bit of divergence of opinion about how to get to one.

Senator Jaffer: Thank you for your presentations. I want to make a short comment first and then I have two questions.

My comment is what my colleague Senator Downe was speaking about with Rwanda. I have spent a lot of time there. Yes, it was a French colony at one time, but it has very much changed. Paul Kagame cannot even speak proper French any longer; he speaks English. He was raised in Uganda, and there is more contact with English-speaking countries than French-speaking countries in Rwanda. For me, the fact that Rwanda wants to belong in the Commonwealth shows that the Commonwealth is evolving and countries do want to be part of this great family.

I was very interested when, Mr. Nicoloff, you were speaking about where the Commonwealth is going. Perhaps it is difficult for you to answer, but maybe you can tell us where the

ce qu'il a été par le passé, que de voir ce que nous attendons de lui à l'avenir. Comment voulons-nous l'utiliser? Comment le voyons-nous évoluer à l'avenir dans un monde bien différent de ce qu'il était quand il a été établi?

Le sénateur Buth : Sur les 54 pays, combien ont participé ou ont exprimé un intérêt pour une charte?

M. Balint : Quand le rapport du GPE a été examiné à Perth, les ministres des Affaires étrangères avaient beaucoup de pain sur la planche avec ses 106 recommandations. Je peux dire néanmoins qu'ils ont passé beaucoup de temps à discuter du projet de charte, sans doute pour diverses raisons, notamment le fait que c'était la première des 106 recommandations et qu'elle a donc attiré leur attention.

Pour ce qui est de l'accueil qu'ils ont réservé à cette recommandation, à Perth, je pense que les pays se partageaient en trois catégories. La première était constituée de ceux qui pensaient que c'était une excellente idée, qui aimaient l'ébauche de texte que vous avez sous les yeux et qui pensaient qu'il faudrait l'adopter à Perth. Il y avait ceux qui estimaient que les pays devaient suivre de plus près la recommandation et le contexte de cette recommandation du rapport du GPE, à savoir que le processus qui sera suivi pour l'établissement de la charte est aussi important que la charte comme telle. Ce sont mes propres mots, pas ceux du GPE. Par conséquent, ils ont dit : « Nous avons besoin de plus de temps pour mettre un processus en place » et chaque pays mène son propre processus, comme c'est le cas du Canada. Il y a eu aussi un petit groupe de pays qui étaient assez hésitants.

Par exemple, des questions ont été soulevées au sujet des répercussions juridiques de la charte. C'est pourquoi le communiqué du CHOGM stipule de façon très explicite que ce sera un document non contraignant. La recommandation du GPE ne le précisait pas et l'un des résultats des discussions de Perth a donc été inséré dans le texte du communiqué.

Je dirais qu'en général, les membres tenaient beaucoup à se doter d'une charte, mais qu'il y avait seulement quelques divergences d'opinions quant à la façon d'en créer une.

Le sénateur Jaffer : Merci pour vos exposés. Je vais faire une brève observation qui sera suivie de deux questions.

Je reviens sur ce dont mon collègue, le sénateur Downe, a parlé à propos du Rwanda. J'y ai passé beaucoup de temps. Oui, c'était une colonie française à une certaine époque, mais le pays a beaucoup changé. Paul Kagame ne maîtrise même plus le français; il parle anglais. Il a été élevé en Ouganda et le Rwanda a davantage de contacts avec des pays anglophones que des pays francophones. À mon avis, le fait que le Rwanda veuille appartenir au Commonwealth montre que le Commonwealth évolue et que des pays veulent faire partie de cette grande famille.

J'ai trouvé très intéressant, monsieur Nicoloff, de vous entendre parler de la voie de l'avenir pour le Commonwealth. Il vous sera sans doute difficile de répondre, mais vous pourriez

Commonwealth is. There are many things that happen within the Commonwealth that we here in Canada do not realize. It is very vibrant, and many countries are a very important part of its well-being.

The other issue you spoke about that I would like you to expand on is about access. I think that sitting here in Ottawa we forget the tremendous access Canadians get by being part of the Commonwealth.

Mr. Nicoloff: I fully agree with what you say. Rwanda was a bit of a particular situation surrounded by English-speaking countries. At the same time, they say they do not want to dissociate from the Francophonie. That is just for information.

Where is the Commonwealth going? I think we have the opportunity to make it go where we want it to go, essentially. This is a unique occasion that we have right now, and we should really seize it. It would be unfortunate not to make the Commonwealth a more dynamic, vibrant organization for the benefit of our citizens and, as you mentioned, for the tremendous access it gives to our citizens and to the government of other countries as well.

Senator Jaffer: What we are studying here is the charter, and I am very pleased that Minister Baird is part of the 13 people that will be drafting, if I am not mistaken, the charter. This gives us a good opportunity to put some of our values on what we think the Commonwealth should be. May I ask you to expand on that?

Mr. Nicoloff: If I was to answer briefly, I would say yes, it is really a great opportunity. I believe, and I hope I am not wrong, that it is only Minister Baird who is on both the Commonwealth Ministerial Action Group and the task force that will also look at the remaining recommendations of the Eminent Persons Group. It is a unique occasion for Canada's influence within the organization.

Again, your committee is the only parliamentary group, as far as I know, that is doing that kind of a study, which speaks volumes about the importance that we attach to the Commonwealth.

Senator Mahovlich: This might not be a smart question, but what are the Commonwealth Games? Are they part of the charter?

Mr. Balint: The next ones will be in Glasgow. The games are an organization that is a separate entity from what we would typically call the Commonwealth, which is the secretariat in London.

Senator Mahovlich: That is a private entity? It is not involved here at all?

Mr. Balint: It is not really involved in this, no. It is a stand-alone organization that is affiliated with the Commonwealth.

peut-être nous dire où le Commonwealth en est actuellement. Il se passe au sein du Commonwealth beaucoup de choses dont nous n'avons pas conscience, ici au Canada. Le Commonwealth est très dynamique et de nombreux pays contribuent de façon très importante à son bien-être.

L'autre question dont vous avez parlé et que j'aimerais que vous approfondissiez est celle de l'accès. Je pense qu'à Ottawa, nous oublions les occasions formidables auxquelles les Canadiens ont accès en faisant partie du Commonwealth.

M. Nicoloff : Je suis entièrement d'accord avec vous. Le Rwanda était dans une situation un peu particulière en étant entouré par des pays anglophones. En même temps, il ne veut pas se dissocier de la Francophonie. C'est une simple précision.

Où va le Commonwealth? Nous avons, je pense, la possibilité de le diriger là où nous voulons qu'il aille. Une occasion unique s'offre à nous maintenant et nous devrions vraiment la saisir. Il serait dommage de ne pas faire du Commonwealth une organisation plus dynamique dans l'intérêt de nos citoyens et, comme vous l'avez mentionné, en raison des avantages énormes qu'il apporte à nos citoyens, au gouvernement et autres pays également.

Le sénateur Jaffer : Ce que nous étudions ici c'est la charte et je me réjouis de voir que le ministre Baird fait partie des 13 personnes qui, si j'ai bien compris, vont rédiger cette charte. Cela nous fournit une bonne occasion d'inclure certaines de nos valeurs dans la feuille de route du Commonwealth. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

M. Nicoloff : Pour répondre brièvement, je dirais qu'effectivement, c'est une excellente occasion. Je crois, et j'espère ne pas me tromper, que c'est seulement le ministre Baird, qui fait à la fois partie du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et du groupe de travail, qui examinera aussi les recommandations restantes du Groupe de personnalités éminentes. C'est pour le Canada une occasion unique d'exercer une influence au sein de l'organisation.

Comme je l'ai dit, votre comité est le seul groupe parlementaire, à ma connaissance, qui mène ce genre d'étude, ce qui en dit long sur l'importance que nous attachons au Commonwealth.

Le sénateur Mahovlich : Ce n'est peut-être pas une question intelligente, mais qu'en est-il des Jeux du Commonwealth? Font-ils partie de la charte?

M. Balint : Les prochains auront lieu à Glasgow. Les jeux sont une organisation distincte de ce qu'on appelle généralement le Commonwealth, qui est le secrétariat situé à Londres.

Le sénateur Mahovlich : C'est une entité privée? Elle ne participe pas du tout à ce projet?

M. Balint : Non, elle n'y participe pas vraiment. C'est une organisation distincte qui est affiliée au Commonwealth.

Senator Mahovlich: It is attended by royalty.

Mr. Balint: Yes, it is. Your question about any intersect with the charter, however, there would not be.

The Chair: You alluded to the fact that there is a Commonwealth Lawyers Association, a Commonwealth judges' association, a Commonwealth Nurses Federation, a Commonwealth endowment for learning, et cetera. Are the Commonwealth Games affiliated in any way to the Commonwealth?

Mr. Balint: I believe they are affiliated with it, but like the organizations you have listed, they are their own entities that have an affiliation. The games are a huge undertaking, obviously, and the secretariat, which is the political component of the Commonwealth, if you will, has no dealings with the games at all. By "dealings," I mean they are not involved in the organization of the games.

The Chair: Perhaps youth and the Commonwealth is a useful tool we could look at promoting. I leave that as a comment. I do not want to take away from Senator Robichaud.

[Translation]

Senator Robichaud: You mentioned that we should have a simple easy-to-understand document if we want a Commonwealth charter. The recommended charter includes 27 articles, and the Charte de la Francophonie has 17. The objective is summarized in a paragraph, in an article. It is either too simple or too complicated. Could you comment on that?

Mr. Nicoloff: Once again, I thank the senator for his question. The document before you — and here again Senator Segal will be able to clarify this — is a model, a possibility. You may not necessarily want to work on that text.

You can essentially do more or less what you want with a draft charter. It has been drafted differently from the Charte de la Francophonie, which contains only one paragraph on values and principles, but then goes on at quite great length about the structure of the organization itself. I would say there is a historic heritage at work here, and this is typical, what is called the French spirit, as compared with the British spirit in the Commonwealth, which is very different.

In the Commonwealth, there is a lot more focus on common law, tradition and precedent; on the French side, it is much more structured. For example, you cannot read the Charte de la Francophonie and really understand the mandate and undertakings of the organization without also referring to two other documents, the Déclaration de Bamako and the Déclaration de Saint Boniface, which refer more specifically to the organization's values and principles.

Unlike this idea, this request by Commonwealth leaders for a charter in a slightly different context, the Francophonie really wanted to give its organization a structure. It had gotten to that

Le sénateur Mahovlich : Les membres de la royauté y participent.

M. Balint : Oui. Néanmoins, pour ce qui est de son rapport avec la charte, il n'y en a pas.

La présidente : Vous avez mentionné qu'il y a une association des avocats du Commonwealth, une association des juges du Commonwealth, une fédération des infirmières du Commonwealth, un fonds du Commonwealth pour l'apprentissage, et cetera. Les Jeux du Commonwealth sont-ils affiliés d'une quelconque façon au Commonwealth?

M. Balint : Je crois qu'ils y sont affiliés, mais comme les organismes que vous avez énumérés, il s'agit d'une entité distincte affiliée au Commonwealth. Bien entendu, les jeux sont une énorme entreprise et le secrétariat, qui est la composante politique du Commonwealth, si vous voulez, n'a rien à voir avec les jeux. Je veux dire par là qu'il ne participe pas à l'organisation des jeux.

La présidente : Le lien entre les jeunes et le Commonwealth est peut-être une chose que nous pourrions promouvoir. C'est une simple observation. Je ne veux pas empêcher le sénateur Robichaud de prendre la parole.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Vous avez fait allusion au fait que nous devons avoir un document simple et facile à comprendre si on voulait une charte du Commonwealth. La recommandation compte 27 articles et la Charte de la Francophonie en compte 17. On a résumé l'objectif en un paragraphe, en un article. C'est soit trop simple ou trop compliqué. Pourriez-vous commenter cela?

M. Nicoloff : Encore une fois, je remercie le sénateur de sa question. Le document devant vous — et là encore, le sénateur Segal pourra le préciser — est un modèle, une possibilité. Ce n'est pas nécessairement sur ce texte que vous voulez travailler.

Vous pouvez faire un peu ce que vous voulez essentiellement avec un projet de charte. Il est effectivement rédigé d'une façon différente de celui de la Charte de la Francophonie qui ne contient qu'un paragraphe sur les valeurs et principes, mais qui ensuite par contre, s'étend assez longuement sur la structure de l'organisation elle-même. Je dirais qu'il y a là vraiment, et c'est typique, un héritage historique, ce qu'on appelle le génie français par rapport au génie britannique au Commonwealth, qui est très différent.

Au Commonwealth, on a beaucoup plus, la common law, la tradition et le précédent, côté français, c'est beaucoup plus structuré. On ne peut pas lire, par exemple, la Charte de la Francophonie et comprendre vraiment le mandat et les engagements de l'organisation sans référer aussi à deux autres documents, la Déclaration de Bamako et la Déclaration de Saint-Boniface, qui font état plus précisément des valeurs et principes de l'organisation.

Cette idée, cette demande des leaders du Commonwealth d'avoir une charte inscrite dans un contexte un peu différent, la Francophonie voulait structurer vraiment son organisation. On

point in its development. The Commonwealth now has a much greater need to gather the principles and values on which it is based into a single document and to determine how it wants to shape its future actions based on those principles and values. It appears that the needs are not the same, and I would not be surprised if, at the end of this exercise, the two charters were quite different from one another.

[English]

The Chair: If the charter is to be inspirational, aspirational and non-binding, what tools have you contemplated for moving the agenda forward? If you have a charter that has some implementation tools that come from it, then you have a direction to go in and you have some consensus of how to handle it when those objectives and common concerns are not being proceeded with. One of the Commonwealth problems — CMAG had the problem, and the Commonwealth had the problem — is that when they have had an internal issue, it is hard to move the agenda in a positive way. How would we have an aspirational, inspirational charter that will move forward the agenda of these common values and principles that we aspire to? Are you working on those? It is a policy question, I understand, and Senator Segal is just getting a heads up because he will have to answer that one.

Mr. Nicoloff: I would say it is another excellent question that maybe we can refer to Senator Segal.

Honestly, again, we are very much looking forward to seeing your report and the results of those national consultations. On the basis of my experience dealing with international organizations, the type of commitment that we make and where we want to go, I keep thinking that we can have something that is really short, specific and to the point and we can refer to it as a reference, not a guide that takes you very specifically and tells you how to go somewhere. When you look at it, if you take a decision and it is obvious that the decision does not respect what the charter is, then you know you are on the wrong way. I cannot be more specific than that. As I said, we are not at the point where we can make recommendations to the minister. Again, your report will very much inform our work. On the basis of my experience, I think it would be very useful to have something clear and short as a reference. When you get back to it, you say, “Well, what we are doing perhaps does not accord with what is in this charter, with the values and principles that we are committed to respect and uphold.”

The Chair: Personally, and I am not sure the committee will agree with me, that is the conundrum. You can agree to principles because they are broad and nonbinding, but how does one then continue to move the agenda forward for the benefit of the people in the Commonwealth countries, not particularly for the governments? You put out a document that says this is what we stand for. When there is someone going off, how do you bring them back in the fold to continue working on the values for the benefit of the citizens of our countries, not necessarily for the benefit of parliamentarians or governments? I think that is the

en était rendu là dans son évolution. Le Commonwealth a maintenant beaucoup plus besoin de rassembler en un même document ses principes et valeurs sur lesquels elle repose et voir comment elle veut projeter son action dans l'avenir sur la base des principes et valeurs. Il semble que le besoin n'est pas le même et je ne serais pas surpris si, à la fin de cet exercice, les deux chartes soient assez différentes l'une de l'autre.

[Traduction]

La présidente : Si la charte doit être une source d'inspiration, d'aspiration et non contraignante, quels instruments envisagez-vous pour faire bouger les choses? Si vous avez une charte qui s'accompagne d'instruments de mise en oeuvre, vous savez dans quelle direction aller et vous disposez d'un certain consensus quant à ce qu'il faut faire lorsqu'on s'écarte des objectifs et des intérêts communs. Un des problèmes du Commonwealth — le GAMC a eu ce problème et le Commonwealth aussi — est que lorsqu'un problème interne se pose, il est difficile de faire bouger les choses de façon positive. Comment nous doter d'une charte qui sera une source d'aspiration et d'inspiration pour la mise en oeuvre des valeurs et des principes communs auxquels nous aspirons? Y travaillez-vous? C'est une question politique, je le sais, et le sénateur Segal en est informé à l'avance, car il devra y répondre.

M. Nicoloff : Je dirais que c'est une autre excellente question qu'il faudrait peut-être poser au sénateur Segal.

J'avoue que nous avons grand hâte de voir votre rapport et les résultats de ces consultations nationales. D'après mon expérience des organisations internationales, vu le genre d'engagement que nous prenons et la direction où nous voulons aller, je me dis que nous pourrions avoir un texte vraiment court, précis et pertinent auquel nous pourrions nous référer, non pas un guide qui vous dit exactement ce qu'il faut faire. Si vous prenez une décision et qu'il est évident que cette décision ne respecte pas la charte, vous saurez que vous êtes sur la mauvaise voie. Je ne peux pas être plus précis. Comme je l'ai dit, nous n'en sommes pas au point où nous pouvons faire des recommandations au ministre. Encore une fois, votre rapport va beaucoup nous aider dans notre travail. D'après mon expérience, je pense qu'il serait très utile d'avoir un texte clair et court auquel se référer. Nous pourrions le consulter et dire : « Ce que nous faisons ne correspond peut-être pas à ce que prévoit la charte, aux valeurs et aux principes que nous nous sommes engagés à respecter. »

La présidente : Personnellement, et je ne suis pas certaine que le comité sera d'accord avec moi, c'est là le problème. Vous pouvez être d'accord sur des principes parce qu'ils sont vastes et non contraignants, mais comment alors poursuivre des objectifs dans l'intérêt de la population des pays du Commonwealth et pas particulièrement dans l'intérêt des gouvernements? Vous établissez un document disant quelles sont les valeurs que nous défendons. Lorsqu'un pays membre s'en écarte, comment le ramenez-vous dans le droit chemin pour continuer à défendre des valeurs dans l'intérêt des citoyens de nos pays, et non pas

conundrum that you have thrown our way by throwing in this charter as a good “how to do it.” I think we will have to ponder on whether we have any answers. I am looking for inspiration also, and I think that is one of the questions that we would like to pose and address.

Mr. Nicoloff and Mr. Balint, you have been on time, and I want to thank you. You were called rather quickly. I am well aware that you were to testify somewhere else. We are pleased that it was a priority for the department and for the minister that you came here and understood our time constraints and have done yeomen’s service bringing forward a lot of information, and posing a lot of questions. Thank you for your input. If there is anything else you wish to add to your testimony as you go along, please follow our deliberations and feel free to add to them in written form at any time. I thank you on behalf of the committee.

Honourable senators, we will continue our study and report on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth heads of government meeting in Perth, Australia in October 2011 and its implication for Canada. The heads of government dealt with a report from the Eminent Persons Group that had 106 recommendations on how to set the direction of the Commonwealth for the future. The document, if I can pre-empt our witness, takes stock of where the Commonwealth has been and outlines a very ambitious agenda for the Commonwealth.

We are very pleased that we have before us someone who is not a stranger in this house. The Honourable Senator Hugh Segal was in fact a member of this committee but has stepped aside so that he can give us his information and evidence as a witness, as he was a member of the Eminent Persons Group that led to the recommendations to the heads of government. You have all received the report. It is on websites.

I also should point out that, as a result of his work with the Eminent Persons Group and the heads of government meeting and the Foreign Affairs meetings, Minister John Baird has appointed Senator Segal as a special envoy for Commonwealth renewal. You are very well placed as a witness before this committee. You know us, you know how we like to operate, and you know you are going to get a lot of questions. Senator Segal, welcome as a witness to this committee. Please the floor is yours.

Hon. Hugh Segal, Senate of Canada: Thank you very much. I was delighted when the Minister of Foreign Affairs decided that he wished to seek this committee’s advice in terms of the charter. I say that not simply because I have had the privilege of serving with you on it for many years, but because the mix of skills around the table, such as background in the Commonwealth Parliamentary Association, Commonwealth Magistrates’ and

nécessairement dans l’intérêt des parlementaires ou des gouvernements? Je crois que c’est la problématique devant laquelle vous nous placez en proposant cette charte comme solution. Je pense que nous allons devoir nous demander si nous avons des réponses à proposer. Je recherche également l’inspiration et je pense que c’est une des questions que nous voudrions poser et chercher à résoudre.

Monsieur Nicoloff et monsieur Balint, vous êtes arrivés à temps et nous voulons vous en remercier. Vous avez répondu assez rapidement. Je sais que vous deviez témoigner ailleurs. Nous sommes contents que le ministère et le ministre nous ont donné la priorité, ont compris nos contraintes de temps et n’ont épargné aucun effort pour nous communiquer beaucoup de renseignements et soulever beaucoup de questions. Merci pour votre contribution. Si vous avez autre chose à ajouter à votre témoignage en cours de route, suivez nos délibérations et n’hésitez pas à communiquer avec nous par écrit en tout temps. Je vous remercie au nom du comité.

Honorables sénateurs, nous allons continuer d’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 la réunion qui a eu lieu à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada. Les chefs de gouvernement ont examiné un rapport du Groupe de personnalités éminentes qui contenait 106 recommandations concernant la feuille de route que le Commonwealth devrait suivre à l’avenir. Ce document, comme le dira notre témoin, fait le bilan de l’action passée du Commonwealth et décrit un agenda très ambitieux pour le Commonwealth.

Nous avons le grand plaisir de recevoir quelqu’un qui n’est pas étranger à la Chambre. L’honorable sénateur Hugh Segal était membre de notre comité, mais il s’en est retiré afin de pouvoir nous communiquer des renseignements en tant que témoin, car il a fait partie du Groupe de personnalités éminentes qui a adressé des recommandations aux chefs de gouvernement. Vous avez tous reçu le rapport. Il se trouve dans Internet.

Je dois également mentionner qu’à la suite de son travail au sein du Groupe de personnalités éminentes ainsi qu’à l’occasion de la réunion des chefs de gouvernement et des réunions des Affaires étrangères, le ministre John Baird a nommé le sénateur Segal envoyé spécial pour le renouvellement du Commonwealth. Vous êtes très bien placé pour témoigner devant le comité. Vous nous connaissez, vous savez comment nous aimons travailler et vous savez que nous allons poser de nombreuses questions. Sénateur Segal, bienvenue au comité en tant que témoin. La parole est à vous.

L’honorable Hugh Segal, Sénat du Canada : Merci beaucoup. J’ai été ravi quand le ministre des Affaires étrangères a dit qu’il voulait consulter le comité au sujet de la charte. Je dis cela, non seulement parce que j’ai eu le privilège de siéger avec vous au comité pendant de nombreuses années, mais aussi en raison de l’ensemble des compétences réunies autour de cette table et de vos antécédents, par exemple, au sein de l’Association parlementaire

Judges' Association, high commissioners, members of the Diplomatic Corps, the Francophonie, NAT and other organizations. It is a very rich base upon which this document can be assessed. I think this kind of expertise is of immense value to the Commonwealth itself, and to the Government of Canada as it informs itself relative to the drafting stage which is still before us.

While our colleagues from the department were sanguine and reasonably constructive, members of the Eminent Persons Group — made up of people from Uganda, Australia, Ghana, Jamaica, Antigua, Malaysia and Kiribati — had a much more angst-ridden assessment of the prospects of the Commonwealth.

[*Translation*]

It was the view of the group of persons who worked together that, without clearly defined changes, a reformed outlook, new initiatives to underscore the fundamental value of the Commonwealth, the future of the association was not entirely guaranteed.

[*English*]

For the reasons raised by one of your colleagues earlier, there are a lot of international organizations. Think of the cycle that our leaders go through: They are going to G8, G20, the UN, NATO and Francophonie. At some point someone asks the question: Is this the right amount of time to devote to an organization and its purpose is what emerges from the organization as sufficient to justify the effort of investment and engagement necessary.

Obviously those of us who sat around the table — we had a former foreign minister from the United Kingdom, a former prime minister from Kiribati, and a former Prime Minister from Malaysia who was our chair, Tun Abdullah Badawi. There was a vast experience with Commonwealth organizations, much more than my own I hasten to add. All were of the view that unless we could come up with a report that was a real blueprint for increasing impact, relevance and value for money in a sense, the problem of survival will become more real. At the Perth meeting, 54 heads of government were invited, and 38 showed up. Others sent high commissioners, vice-presidents, but the heads — and we have had this issue about numbers over time. That is one of the things that drove, if you wish, the work of the so-called Eminent Persons Group.

We were very concerned about the lack of linkage, to go to Senator Mahovlich's earlier question, between organizations that are part of the Commonwealth family writ large, like the Commonwealth Games, and the actual core values and governance structure of the Commonwealth. If you think about it, heads of government gather once every two years and then they

du Commonwealth, de la Commonwealth Magistrates' and Judges' Association, en tant que hauts-commissaires, de membres du corps diplomatique, de la Francophonie, de l'OTAN et d'autres organisations. C'est un ensemble d'expérience très utile pour pouvoir évaluer ce document. Une telle expertise a énormément de valeur pour le Commonwealth et pour le gouvernement du Canada qui est en train de s'informer en vue de l'étape de la rédaction qui reste encore à franchir.

Nos collègues du ministère étaient optimistes et raisonnablement constructifs, mais les membres du Groupe de personnalités éminentes qui était composé de gens de l'Ouganda, de l'Australie, du Ghana, de la Jamaïque, d'Antigua, de la Malaisie et des Kiribati avaient beaucoup plus de craintes quant à l'avenir du Commonwealth.

[*Français*]

C'était l'avis du groupe de personnes qui ont travaillé ensemble que, si on n'a pas de changements clairement établis, une réforme des perspectives, de nouvelles initiatives pour souligner la valeur fondamentale du Commonwealth, l'avenir de l'association n'est pas tout à fait garanti.

[*Traduction*]

Pour les raisons qu'un de nos collègues a soulevées tout à l'heure, il y a de nombreuses organisations internationales. Pensez à tout ce à quoi nos chefs de gouvernement doivent participer. Ils participent au G8, au G20, aux Nations Unies, à l'OTAN et à la Francophonie. À un moment donné, on peut se demander s'il est nécessaire de consacrer tout ce temps à une organisation et à ses objectifs et si ce qui en ressort suffit à justifier l'investissement et l'engagement nécessaires.

Bien entendu, ceux d'entre nous qui siégeons autour de la table — nous avons un ancien ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, un ancien premier ministre des Kiribati, et un ancien premier ministre de Malaisie qui était notre président, Tun Abdullah Badawi. Ces personnes avaient une vaste expérience des organisations du Commonwealth, bien plus que moi, je m'empresse de le dire. Tous estimaient qu'à moins de présenter un rapport qui serait une véritable feuille de route pour augmenter les résultats, la pertinence et la rentabilité du Commonwealth, la survie de cette organisation deviendrait problématique. À la réunion de Perth, 54 chefs de gouvernement étaient invités et 38 se sont présentés. D'autres pays ont envoyé des haut-commissaires ou des vice-présidents, mais pas leurs chefs de gouvernement et le manque de participants est un problème qui s'est posé à plusieurs reprises. C'est une des choses qui ont conduit, si vous voulez, aux travaux du Groupe de personnalités éminentes.

Nous étions très inquiets du manque de liens, pour revenir à la question du sénateur Mahovlich, entre les organisations qui font partie de la grande famille du Commonwealth, comme les Jeux du Commonwealth, et les valeurs fondamentales ainsi que la structure de gouvernance du Commonwealth. Si vous y réfléchissez, les chefs de gouvernement se réunissent tous les

have the Commonwealth Ministerial Action Group, which meets as necessary. The good thing about that — it sort of acts as the security council for the Commonwealth — is there are no permanent five and no veto. People rotate into that organization. It is much more reflective, in a sense, than the UN Security Council might be at any one time.

However, if there is not a coherent framework within which they act, and if there is not a frame of reference that makes sense, then over time the organization will lose its effectiveness.

The recommendation of the charter — and I will use a term that we Canadians understand better than almost anyone else in the world — is non-justiciable; a charter that would be a series of principles that were already approved in previous meetings. They were approved at Harare, at Singapore, at Latimer House. The principles would be not asking anyone to embrace something new, but take the existing principles we have all agreed to as heads of government and put it into one succinct document. When people say, “What do you care about and what does the Commonwealth do?”, we say, “Here is the charter.”

In a perfect world — based on the advice of this committee and other consultative processes across the Commonwealth — officials will meet, and agree to some wording. With any luck, within the context of jubilee year, Her Majesty may be able to sign a charter, which then would become one of the official documents that would be used in this process.

How would it affect and connect with operational issues? A country decides it would like to be part of the Commonwealth and it petitions.

[Translation]

Let us say a new Rwanda.

[English]

What is the basis upon which that country is assessed as a potential member? As we understand around this table, this process is not devoid of politics. If the President of South Africa is strongly of the view that Mozambique should be a member of the Commonwealth — that president is Madiba, or Nelson Mandela — chances are they will gain entry. If the Prime Minister of the United Kingdom takes the view that Rwanda should be invited in for a host of reasons, it is unlikely that it would not necessarily make progress.

What we said in the Eminent Persons Group — and where we thought the Charter would be important — is that it should be a process of accession that actually has some principles to it. In the recommendation we made for a high representative or a commissioner for the rule of law, democracy, and human rights, classically CMAG could dispatch that individual to a country — and meet with the government, people in the media, opposition groups and civil society groups — and come back with an

deux ans et ensuite le Groupe d'action ministériel du Commonwealth se réunit selon les besoins. Il joue un peu le rôle de conseil de sécurité du Commonwealth et l'élément positif est qu'il n'y a pas cinq membres permanents et pas de droit de veto. Il y a un roulement au sein du groupe. Dans un certain sens, il reflète beaucoup mieux l'ensemble de l'organisation que le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Néanmoins, si l'organisation n'a pas un cadre cohérent pour guider son action, si elle n'a pas un cadre de référence logique, elle finira par perdre son efficacité.

La recommandation concernant la charte est qu'elle soit — pour utiliser un terme que nous comprenons mieux, au Canada, que pratiquement partout ailleurs dans le monde — non justiciable; cette charte énoncerait une série de principes qui ont déjà été approuvés lors de réunions antérieures. Ils ont été approuvés à Harare, à Singapour, à Latimer House. Il ne s'agit pas de demander à qui que ce soit d'adopter des nouveaux principes, mais de prendre les principes existants dont nous avons tous convenu en tant que chefs de gouvernement et de les inscrire dans un document succinct. Lorsque les gens diront : « Quels sont vos objectifs et que fait le Commonwealth? », nous répondrons : « Voici notre charte. »

Idéalement — compte tenu des conseils du comité et des autres processus consultatifs du Commonwealth —, les responsables se réuniront et s'entendront sur un libellé. Avec un peu de chance, dans le contexte de l'année du jubilé, Sa Majesté pourra peut-être signer une charte qui deviendra alors l'un des documents officiels qui seront utilisés dans le cadre de ce processus.

Quelles en seraient les conséquences sur le plan opérationnel? Un pays décide de participer au Commonwealth et en fait la demande.

[Français]

Disons un nouveau Rwanda.

[Traduction]

Sur quelle base va-t-on évaluer la candidature en tant que membre potentiel? Comme nous le savons ici, le processus n'est pas dénué de toute considération politique. Si le président de l'Afrique du Sud est déterminé à ce que le Mozambique fasse partie du Commonwealth, que ce président soit Madiba ou Nelson Mandela, il y a une bonne chance que le pays soit admis. Si le premier ministre du Royaume-Uni estime qu'il faudrait inviter le Rwanda pour toutes sortes de raisons, il est peu probable que cette candidature ne puisse pas aboutir.

Ce que nous avons dit au sein du Groupe de personnalités éminentes — et c'est là que la charte jouerait un rôle important —, c'est qu'il faudrait un processus d'accèsion respectant certains principes. En ce qui concerne le haut-représentant ou le commissaire à la primauté du droit, à la démocratie et aux droits de la personne dont nous avons recommandé la nomination, le GAMC pourrait l'envoyer dans un pays pour rencontrer le gouvernement, les médias, les groupes

independent assessment before the formal decision is made about inviting someone to join. It was the view of our colleagues on the EPG that having a document like this would be helpful to that process.

To go to the very thoughtful question from the chair, if the document did not have the standing of being a formal point of reference for CMAG, then it would not have any linkage, as you correctly identified, to the instrumentality necessary to make the values real. Our view is that once it is signed and agreed to by heads of government, it will have a standing that will be perhaps even greater than the other important declarations like Harare and Singapore and Port-of-Spain which now define the policy process going forward.

I will add two other points and then put myself in the hands of the chair.

[*Translation*]

In Canada, the network of the Commonwealth, like that of the Francophonie, is perceived as a major global network that enables Canada to advance its values and trade and development interests. The present government wants the Commonwealth to be more capable, more competent and more effective, and for us to achieve a certain level of performance that can be measured.

[*English*]

When the Commonwealth of Learning — an agency based in Vancouver — is asked by the Government of Pakistan to help with some very specific issues around skills that are acquired around animal husbandry, the Commonwealth of Learning could produce specialists from the University of Guelph on sheep, goats, other areas of livestock, colleagues from the University of Auckland, New Zealand, and put them together on a distance education process to reach out to farmers in Pakistan. In a very material way, it would assist with the technical skills that can be shared and be of great value.

When young people from the Commonwealth get to study in other countries — and we recommended, in the EPG, that that process be expanded, and there is a reference to that in the draft charter — that is when you begin to get the full measure of 54 countries working together, from different backgrounds, with a common will to facilitate economic opportunity, fairness, and a basic core civility in the societies in which we all try to make a difference.

There is no commitment, on the part of the EPG, to the wording, Madam Chair, or the structure of the draft document before you. Certainly, there is no measure of advice this committee could give, based on its consultations, about size, structure, length, or tone, that would not be, I think, welcome and of huge value. I would encourage members of the committee not to be, in any way, constrained by the existing wording in the document before you. It is simply one example of what a charter might look like.

d'opposition et les groupes de la société civile afin de faire une évaluation indépendante avant qu'on ne prenne officiellement la décision d'inviter un pays à devenir membre. Nos collègues du GPE estimaient que ce genre de document serait alors utile.

Pour revenir sur l'excellente question de la présidente, si le document n'avait pas le statut de document de référence officiel pour le GAMC, il n'aurait aucun lien, comme vous l'avez fort justement souligné, avec les instruments nécessaires pour appliquer concrètement les valeurs de l'organisation. Nous estimons qu'une fois cette charte signée et adoptée par les chefs de gouvernement, elle aura une influence peut-être encore plus grande que les autres déclarations importantes comme celles de Harare, de Singapour et de Port-of-Spain qui définissent actuellement le processus politique.

J'ai encore deux choses à ajouter avant de rendre la parole à la présidente.

[*Français*]

Au Canada, le réseau du Commonwealth, comme le réseau de la Francophonie, est perçu comme un grand réseau mondial qui permet au Canada d'avancer ses valeurs, ses intérêts commerciaux et de développement. Le gouvernement actuel veut que le Commonwealth soit plus apte, plus compétent, plus efficace et que nous ayons un certain niveau de performance qui puisse être mesurable.

[*Traduction*]

Quand le gouvernement du Pakistan demande à Commonwealth of Learning, un organisme établi à Vancouver, de l'aider à résoudre certains problèmes précis concernant l'élevage, Commonwealth of Learning peut réunir des spécialistes des moutons, des chèvres et autres animaux d'élevage de l'Université de Guelph et leurs collègues de l'Université d'Auckland, en Nouvelle-Zélande pour aider les agriculteurs du Pakistan dans le cadre d'un programme d'éducation à distance. Il aide, de façon très concrète, en partageant de précieuses compétences techniques.

Quand des jeunes du Commonwealth vont étudier dans d'autres pays — le GPE a recommandé l'élargissement de ce programme et le projet de charte en fait mention —, c'est alors que vous commencez à mesurer pleinement ce que peuvent faire 54 pays qui travaillent ensemble, dont la situation est différente, mais qui partagent le désir de favoriser les débouchés économiques, l'équité et une civilité fondamentale dans les sociétés où nous essayons tous d'améliorer les choses.

Le GPE ne tient pas absolument, madame la présidente, à ce que le libellé ou la structure de l'ébauche de texte que vous avez sous les yeux soient respectés. Tous les conseils que le comité pourrait donner, suite à ses consultations, au sujet de la taille, de la structure, de la longueur ou du ton de ce texte seraient, je pense, les bienvenus et extrêmement utiles. J'invite les membres du comité à ne pas se laisser limiter par le libellé actuel de ce document. Ce n'est qu'un exemple de ce à quoi une charte pourrait ressembler.

Let me end my opening comments there. I am in your hands, Madam Chair.

The Chair: Thank you, senator.

Senator Wallin: It is timely that we are having this discussion as we see our own country look at 30 years of a charter of rights. That raises some obvious questions. I guess one flaw we see in that charter is that it was, in a sense, a creature of the time and very reflective of the ideas and issues. That can create some questions.

Also, we have spent the better part of 30 years, in one way or another, going to court, trying to figure out what it really meant, and even defining it, never mind whether people could challenge it legally. It was just part of the definition. With things like opting out clauses, what do you do if membership is afforded to a country and then their behaviour changes? I am sure you have wrestled with some of this. Talk to us a little bit about those ideas.

Senator Segal: Thank you, senator.

The view is that this would not have, in its application, anything like a statutory, constitutional charter of rights and freedoms of the kind we have in Canada. As Commonwealth parliamentarians in the room will know, the Commonwealth does not legislate for any of its countries. All of the countries are sovereign and make their own decisions. It is really the term that our colleagues in the public service referenced — inspirational, aspirational. It is really a kind of a totemic beacon of the things we care about. We do not think it would ever be used successfully in court. When our colleagues from Foreign Affairs spoke about those countries that were concerned, those were the countries that would have reflected — if I may say so — your question about how we avoid setting up some new legal liability, of which we have too many already. Countries will say, “The United Nations Human Rights Council sends us a questionnaire.” You are a small country; you have to fill that out. “We get a questionnaire from the IMF and from various other organizations.” Some of these countries have small Foreign Affairs departments. They do not have a lot of staff, and they do not need external burdens imposed upon them by a voluntary association like the Commonwealth.

In that respect I think your point is very well taken. Any advice the committee would choose to give about not letting it drift into that other area would be, if I may say so, welcomed by many of the countries around the table.

In terms of the process of sanctions and opting out, we can think about our own historical sense of the Commonwealth and where we remember the Commonwealth engaging. We remember, under Prime Ministers Mulroney and Trudeau, the engagement with respect to apartheid and the way that Canada was a very

Ma déclaration préliminaire doit s'arrêter là. Je m'en remets à vous, madame la présidente.

La présidente : Merci, sénateur.

Le sénateur Wallin : Il est intéressant que nous ayons cette discussion maintenant que notre pays a sa charte des droits depuis 30 ans. Cela soulève certaines questions évidentes. Un défaut que nous constatons dans cette charte est sans doute qu'elle reflète les idées et les enjeux qui étaient alors d'actualité. Cela peut susciter certaines questions.

Également, cela fait 30 ans que nous allons devant les tribunaux pour essayer d'établir ce qu'on a vraiment voulu dire ou même de définir la charte sans parler du fait qu'elle peut être contestée devant les tribunaux. Cela faisait simplement partie du processus de définition. Avec des choses comme les clauses d'exemption, que faites-vous si un pays, qui est accepté au sein de l'organisation, change ensuite de comportement? Je suis sûre que vous vous êtes penchés sur certaines de ces questions. Parlez-nous un peu de ces idées.

Le sénateur Segal : Merci, sénateur.

L'application de cette charte ne ressemblerait en rien à une charte constitutionnelle des droits et libertés comme celle que nous avons au Canada. Les parlementaires du Commonwealth qui sont ici n'ignorent pas que le Commonwealth ne légifère pas pour ses membres. Tous les pays sont souverains et prennent leurs propres décisions. Comme nos collègues de la fonction publique l'ont mentionné, c'est vraiment un document d'inspiration et d'aspiration. C'est un document emblématique des valeurs auxquelles nous souscrivons. Nous ne pensons pas que la charte pourrait être invoquée avec succès devant les tribunaux. Quand nos collègues des Affaires étrangères ont parlé des pays qui avaient des réserves, ce sont les pays qui ont réfléchi à votre question — si je puis dire — quant à savoir comment éviter d'imposer de nouvelles responsabilités juridiques alors que nous en avons déjà trop. Les pays diront : « Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies nous envoie un questionnaire à remplir. Nous sommes un petit pays qui doit aussi remplir les questionnaires du FMI et de diverses autres organisations. » Certains de ces pays ont des petits ministères des Affaires étrangères. Ils n'ont pas beaucoup de personnel et n'ont pas besoin qu'une association volontaire comme le Commonwealth leur impose un fardeau supplémentaire.

À cet égard, votre question est tout à fait pertinente. Tous les conseils que le comité pourrait donner pour que le Commonwealth n'aille pas empiéter dans cette autre sphère, si je puis dire, seraient bien accueillis par un bon nombre des pays membres.

En ce qui concerne les sanctions et les exemptions, il suffit de penser à notre propre perception historique du Commonwealth et aux voies dans lesquelles il s'est engagé. Nous nous souviendrons de son engagement à l'égard de l'apartheid et de la façon dont le Canada a appuyé très énergiquement les États de première ligne

strong supporter of the front-line states. Prime ministers of the day were in direct contact with Mandela, with respect to various stages, and with De Klerk, on the other side, in South Africa.

The Commonwealth's only power, really, aside from the good things it might do in some of its organizations, is the power to exclude, to sanction. When Pakistan and their leadership could not sort out the difference between a military leadership and a democratic leadership, they were suspended by the Commonwealth until they sorted that out. Fiji is still under suspension by the Commonwealth. For a whole bunch of reasons, Zimbabwe is outside the Commonwealth, simply because of a clear coming apart between Commonwealth values and what was going on in that administration.

The issue is: Do we want the charter to be one of the beacons that drives that process when the Commonwealth Ministerial Action Group meets to consider country A or country B or this series of events? I would argue that it would be of immense value that the charter be one of those pieces in which that is cited. If it does its job, it will incorporate the principles that heads of government have already all accepted — the Harare Declaration, the Port-of-Spain Declaration about democracy, rule of law, gender equity, et cetera. That is how it will be used. That is the way in which it might be used in terms of producing an opting out context.

We find that Commonwealth countries are sometimes asked to leave or are suspended. Sometimes they sense the wind and decide to get out on their own, as was the case with Zimbabwe attacking the organization as nothing but an extension of British colonialism. However, the result is the same, that they are outside the mix. Even as we speak, there are groups in Zimbabwe looking for ways to get back in because the line in the Commonwealth has been — and our chair will remember this from her many years of service with the Commonwealth Parliamentary Association — that we may close the window on a country that has broken the basic core rules of democracy, but we always have a candle in the window for the people of the Commonwealth. That is why our report was called *A Commonwealth of the People*, not just of governments but of the people we are all trying to serve.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Segal, you have addressed some of my concerns, and I thank you for that.

Mr. Nicoloff, the witness who preceded you drew something of a comparison between the world of common law and the more republican world. It surprises me to see a group that has the common law in common moving toward the rigidity of a republic. Now your first answer has enlightened me. I understand that is not what you want.

sous les gouvernements des premiers ministres Mulroney et Trudeau. Les premiers ministres de cette époque-là étaient en contact direct avec Mandela, au sujet des diverses étapes et avec De Klerk, dans le camp adverse, en Afrique du Sud.

En réalité, le seul pouvoir du Commonwealth, en plus des choses positives qu'il peut faire dans le cadre de certaines de ses organisations, est le pouvoir d'exclure et de sanctionner. Quand le Pakistan et ses dirigeants n'ont pas pu résoudre le conflit entre un leadership militaire et un leadership démocratique, il a été suspendu du Commonwealth jusqu'à ce qu'il le fasse. Fidji est encore sous le coup d'une suspension. Pour toutes sortes de raisons, le Zimbabwe est en dehors du Commonwealth, simplement parce qu'il s'est clairement écarté de ses valeurs et à cause de ce qu'a fait son gouvernement.

La question est la suivante : voulons-nous que la charte soit l'un des phares qui guideront le Groupe d'action ministériel du Commonwealth lorsqu'il se réunira pour étudier tel ou tel pays ou telle série d'événements? J'estime qu'il serait extrêmement utile que la charte soit un des éléments jouant ce rôle. Si c'est sa fonction, elle intégrera les principes que les chefs de gouvernement ont déjà tous acceptés — la Déclaration de Harare, la Déclaration de Port-of-Spain au sujet de la démocratie, de la primauté du droit, de l'équité entre les sexes, et cetera. C'est de cette façon qu'elle sera utilisée. C'est de cette façon qu'elle pourrait être utilisée en ce qui concerne les exemptions.

Il arrive parfois que des pays du Commonwealth soient priés de partir ou soient suspendus. D'autres pays sentent le vent tourner et décident de partir d'eux-mêmes, comme c'était le cas du Zimbabwe qui a reproché à l'organisation de n'être rien d'autre que le prolongement du colonialisme britannique. Néanmoins, le résultat est le même et ces pays sont exclus. Au moment où nous parlons, il y a au Zimbabwe des groupes qui cherchent des moyens de réintégrer le Commonwealth, car nous avons pour politique, comme notre présidente s'en souviendra vu ses nombreuses années de service à l'Association parlementaire du Commonwealth, que nous pouvons fermer la porte à un pays qui a enfreint les règles de base de la démocratie, mais que nous gardons toujours une chandelle à la fenêtre pour les peuples du Commonwealth. C'est pourquoi notre rapport s'intitulait *Un Commonwealth des peuples*, pas seulement pour les gouvernements, mais pour les peuples que nous essayons tous de servir.

[Français]

Le sénateur Nolin : Sénateur Segal, vous avez répondu à certaines de mes préoccupations et je vous en remercie.

Monsieur Nicoloff, le témoin qui vous a précédé, faisait un peu la comparaison entre le monde de la common law et le monde plus républicain. Cela m'étonne de voir un groupe qui a en commun la common law se diriger vers la rigidité de la république. Maintenant, votre première réponse m'éclaire. Je comprends que ce n'est pas ce que vous voulez.

I opened the text of the Washington Treaty to refresh my memory. That treaty gave rise to the North Atlantic Treaty Organization and comprises only 14 articles but is full of obligations. It is a very unifying document for the initial members and has become so for the 28 that now form the alliance. So the countries adopted a rigid approach in a treaty by saying, this is what we believe in, these are our values, and these are the rules we want to set for ourselves for our future collective security. I understand that this is not what you want.

[English]

That is not what you are aiming at. What you want is more of a collective document that will *rassembler* all the various values and principles that collectively guide the countries forming the Commonwealth. Am I correct? You do not want a treaty. You want a document that will guide you in the future. My reading of your intent is that you do not want something similar to NATO. What you want is a more flexible document, which is really in line with the common law tradition, *la convention*, which evolves with the long nurturing process of history. That is what you want.

[Translation]

Senator Segal: You are entirely right. As you said, the great difference between NATO and the Commonwealth is that NATO is defined by a treaty. That is clear, fundamental. The Commonwealth has no treaty, no contract, even no agreement, except that we have volunteer members of the Commonwealth because they want to be associated with the club for one reason or another, reasons related to development, history, opportunity, education and perhaps the renown of the Commonwealth as a significant global organization.

[English]

You are absolutely right; this is not in any way about putting a treaty in place.

Having said that, as we understand in Canada, the combination of traditions such as the republican tradition, where things are written down specifically, such as charters of rights and freedoms, detailed constitutions; and *la tradition britannique*, where there was almost nothing ever written down — it is all by precedent — was something which we found a way in Canada to merge in the negotiations around the repatriation of the Constitution.

Our principle here is that while a treaty is not something that we would ever seek or a republican kind of document that was very specific, a bit more clarity in a more succinct way about what the Commonwealth is about and what it stands for would be of generic educational value right across the system. The fact that it could hang in classrooms from Uganda to Kuala Lumpur, the fact that it would be a marketing vehicle —

Senator Nolin: A document that could meet the “milkman test.”

J’ai ouvert le texte du traité de Washington pour me rafraîchir la mémoire. Ce traité a donné naissance à l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord qui comporte uniquement 14 articles, mais remplie d’obligations. C’est très rassembleur pour les premiers membres et ce l’est devenu pour les 28 qui forment maintenant l’alliance. Donc, les pays ont choisi une approche rigide dans un traité en disant voici ce à quoi on croit, voici nos valeurs et voici ce que l’on s’impose comme règles dorénavant en matière de sécurité collective. Je comprends que ce n’est pas ce que vous voulez.

[Traduction]

Ce n’est pas ce que vous visez. Ce que vous voulez, c’est plutôt un document collectif qui va rassembler l’ensemble des valeurs et des principes qui guident collectivement les pays formant le Commonwealth. Ai-je raison? Vous ne voulez pas d’un traité. Vous voulez un document qui vous guidera à l’avenir. Si je comprends vos intentions, vous ne voulez pas de quelque chose comme l’OTAN. Vous voulez un document plus souple, conforme à la tradition de la common law, une convention qui évolue avec le fil de l’histoire. C’est ce que vous voulez.

[Français]

Le sénateur Segal : Vous avez totalement raison. Comme vous le disiez, la grande différence entre l’OTAN et le Commonwealth, c’est que l’OTAN est définie par un traité. C’est clair, fondamental. Le Commonwealth, aucun traité, aucun contrat, même aucun accord sauf qu’on a des membres bénévoles du Commonwealth parce qu’ils veulent être associés au club pour une raison ou une autre; des raisons de développement, d’histoire, d’opportunité, d’éducation et peut-être, la renommée du Commonwealth en tant qu’organisation mondiale importante.

[Traduction]

Vous avez parfaitement raison; il ne s’agit absolument pas de mettre en place un traité.

Cela dit, comme nous le savons au Canada, la combinaison de traditions comme la tradition républicaine où tout était bien précisé par écrit, les chartes des droits et libertés, les constitutions détaillées et la tradition britannique, où presque rien n’est consigné par écrit — qui fonctionne entièrement en fonction des précédents — est une chose que nous avons réussi, au Canada, à intégrer dans des négociations concernant le rapatriement de la Constitution.

Le principe que nous suivons ici est que, même si nous ne voulons pas d’un traité ou d’un document à la républicaine qui serait très précis, 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 système. Le fait que la charte pourrait être accrochée au mur des classes de l’Ouganda à Kuala Lumpur, le fait que ce serait un instrument de commercialisation...

Le sénateur Nolin : Un document que l’homme de la rue comprendrait.

Senator Segal: Absolutely.

Senator Nolin: In the NATO circle, that is how we label those documents: Give me something short, precise, that anyone can understand.

[*Translation*]

Senator Segal: That is the fundamental principle. That is why the heads of government did not approve the content that was there in Perth. Instead they opted to seek the advice of Commonwealth countries with greater experience in order to find a better approach.

Senator Nolin: In Canada, the idea of adopting a restrictive constitutional document, the charter — and history will show that Quebecers did not accept it — was anathema to non-Quebecers, who objected to being compelled to accept a republican document in a country living under a system of custom and precedent, the common law. You can see the evolution to which my colleague referred at the outset. You will have to convince the other Commonwealth countries of the benefit of this marriage, which is not initially obvious. The proof is that Quebec has not yet said yes politically. Even though Quebec is legally bound by the charter, the fact nevertheless remains that, politically, Quebecers have not yet accepted it.

Senator Segal: Canada can act constructively in all these discussions on behalf of its ministers and public servants because it knows precisely the problem you just underscored. We are an important player, the second largest country in the Commonwealth and in the Francophonie. As a result, we are able to facilitate understanding in both organizations and to advance matters. One of the challenges is to find a way to design a charter, to take advantage of this opportunity in a positive way, one that does not create any deficiencies, but that will be a platform for the advancement of the organization's goals.

Senator Nolin: When the heads of state met in Washington to draft the treaty, Canada demanded what we called the “Canada article,” article 2. The treaty referred to defence, and Canada said that it should refer to more than defence. It should refer to peace, security and economic interests that we can pursue by being united behind a defence treaty.

There are good examples in history that can help you find solutions.

[*English*]

Senator Jaffer: Senator Segal, thank you for your remarks and thank you for taking on this very difficult task on behalf of Canadians.

While I was preparing for this meeting and thinking of the charter, the first thing that came to mind is you have to look at the values of the Commonwealth. What are the common values before you started this job and since starting this job? Is there a

Le sénateur Segal : Absolument.

Le sénateur Nolin : Dans le cercle de l'OTAN, c'est ainsi que nous décrivons ces documents. Donnez-moi quelque chose de court, de précis et que tout le monde peut comprendre.

[*Français*]

Le sénateur Segal : Voilà le principe fondamental. C'est pour cette raison que les chefs du gouvernement, à Perth, n'ont pas approuvé le contenu qui était là. Ils ont plutôt opté d'obtenir les conseils des pays du Commonwealth ayant une plus grande expérience pour trouver une meilleure façon de procéder.

Le sénateur Nolin : Au Canada, le fait de nous être dotés d'un document constitutionnel contraignant, soit la Charte, était, pour les non-Québécois, — et l'histoire nous montrera que les Québécois ne l'ont pas acceptée — quelque peu anathème de se contraindre à accepter un document républicain dans un pays qui évolue avec la coutume et l'évolution du précédent, soit la common law. Vous voyez l'évolution à laquelle faisait référence ma collègue au début. Vous allez devoir convaincre les autres pays du Commonwealth du bienfait de ce mariage, qui n'est pas évident à l'origine. La preuve est que le Québec n'y a pas encore dit oui politiquement. Même si légalement le Québec est lié par la Charte, il n'en reste pas moins que politiquement les Québécois n'ont pas encore accepté.

Le sénateur Segal : Le Canada peut agir de façon constructive dans toutes ces discussions, au nom de ses ministres et fonctionnaires, car il connaît précisément le problème que vous venez de souligner. Nous sommes un acteur important, le deuxième pays en importance dans le Commonwealth et dans la Francophonie. Cela nous permet de faciliter la compréhension au sein des deux organisations et faire avancer les choses. Un des défis constitue à trouver une façon de concevoir une charte, pour profiter de cette opportunité de façon positive, qui ne créera pas des lacunes, mais qui sera une plateforme pour faire avancer les buts de l'organisation.

Le sénateur Nolin : Lorsque les chefs d'États se sont réunis à Washington pour rédiger le traité, le Canada a exigé ce qu'on a appelé « l'article du Canada », soit l'article 2. Ce traité parlait de défense, et le Canada a dit que l'on doit parler plus que de défense. On doit parler de sécurité, de paix et d'intérêts économiques que nous pouvons projeter en étant unis derrière un traité de défense.

Il existe de bons exemples dans l'histoire qui pourront vous aider à trouver des solutions.

[*Traduction*]

Le sénateur Jaffer : Sénateur Segal, je vous remercie pour vos observations et pour vous être chargé de cette tâche très difficile au nom des Canadiens.

En me préparant pour cette séance et en réfléchissant à la charte, la première chose qui m'est venue à l'esprit est qu'il faut examiner quelles sont les valeurs du Commonwealth. Quelles étaient les valeurs communes avant que vous ne commenciez ce

meeting of the minds on some values? There are a diverse number of countries that have diverse challenges, but because we were all in the British Raj, we do have a meeting of values. I would like you to share with us what you see as the common values in the Commonwealth.

Senator Segal: Thank you. Let me say that I think Canadians — this is a bit of a response to Senator Downe's question as well — view the Commonwealth as what I would call a preventative, constructive organization. When the bodies are piled like cord wood, that is when we turn to NATO or to the UN Security Council, when there is military and other issues involved.

One of the things that civilized countries can do, and then be aided and advanced, is to ensure that we avoid those extremes, that we are able to build a base of democratic activity, basic civility, respect for diversity and rights and the rule of law, which is a framework within which people can solve and sort out their difficulties. That is what I think many people would say is the strength of the British Westminster tradition. Not all of what comes from that tradition is particularly compelling, but lots of it is.

If you talk as I did with Sir Alan Haselhurst, the head of the Commonwealth Parliamentary Association, the question he asks is how do we build the parliamentary linkage between parliamentarians so these values are shared, values that respect diversity, human rights, the rule of law and the mix between development, economic opportunity and democracy? It is a recent narrative that development and democracy go hand in hand, but the Commonwealth has been there for decades on this issue through technical assistance and other programs.

Not to use an unpleasant word, but it is almost a prophylactic organization that is there to keep bad things from happening, and when it does its job effectively and efficiently, then countries that are members move up the development path or work with others to assist in that process. Above all, we reach across generations, religions, colours, continents and different ways of life to share these common values. I think that is, at its best, what the Commonwealth has represented in the past.

In the future, our challenge is how to help this organization use these values in a way that is really germane to the day-to-day life of the 2.2 billion people who live in its countries. How do we provide real value in terms of educational presence and helping with development?

I had the great privilege of visiting the Aga Khan school in Dar. Dar is a city, as you know better than most, of many broad differences and divergences, but there you saw kids from all backgrounds and all ways of life getting this tremendous opportunity with outstanding teachers. There was a retired curriculum director from Scarborough, Ontario, delighted to be

travail et depuis? S'entend-on sur certaines valeurs? Il y a divers pays qui ont diverses difficultés, mais comme nous avons tous fait partie de l'empire britannique, nous avons des valeurs communes. Je voudrais que vous nous disiez ce que vous considérez comme les valeurs communes au sein du Commonwealth.

Le sénateur Segal : Merci. Je pense que les Canadiens — cela répondra aussi un peu à la question du sénateur Downe — voient le Commonwealth comme une organisation que je qualifierais de préventive et de constructive. Quand il y a trop de morts, nous nous tournons alors vers l'OTAN ou le Conseil de sécurité des Nations Unies, lorsqu'il y a des enjeux militaires et autres.

Une des choses que les pays civilisés peuvent faire et pour lesquelles on peut les aider et les encourager, c'est éviter ces situations extrêmes et de bâtir une base d'activité démocratique, de civilité, de respect pour la diversité, les droits et la primauté du droit, ce qui constitue le cadre dans lequel les peuples peuvent résoudre leurs difficultés. Bien des gens diraient sans doute que c'est la force de la tradition britannique de Westminster. L'héritage de cette tradition n'est pas entièrement positif, mais il l'est en grande partie.

Si vous parlez comme je l'ai fait avec sir Alan Haselhurst, qui dirige l'Association parlementaire du Commonwealth, la question qu'il pose est comment établir un lien entre les parlementaires afin que ces valeurs soient partagées, les valeurs qui respectent la diversité, les droits de la personne, la primauté du droit ainsi que le développement, les débouchés économiques et la démocratie? La théorie selon laquelle le développement et la démocratie vont main dans la main est récente, mais cela fait des décennies que le Commonwealth travaille dans ce sens grâce à une technique et à d'autres programmes.

J'hésite à utiliser ce mot, mais c'est presque une organisation prophylactique qui est là pour empêcher que des mauvaises choses arrivent et quand elle fait son travail efficacement, les pays qui en sont membres progressent sur la voie du développement ou travaillent avec d'autres pour faciliter ce processus. Mais surtout, nous rejoignons les différentes générations, religions, couleurs de peau, continents et modes de vie différents pour partager ces valeurs communes. Voilà, à mon avis, ce que le Commonwealth a représenté jusqu'ici.

À l'avenir, le défi sera de voir comment aider cette organisation à utiliser ces valeurs dans le contexte de la vie quotidienne des 2,2 milliards de personnes qui vivent dans ses pays membres. Comment apporter une contribution vraiment utile sous la forme d'une présence éducative et d'une aide au développement?

J'ai eu le grand privilège de visiter l'école de l'Aga Khan, à Dar. Dar est une ville, comme vous le savez mieux que la plupart des gens, où il y a un grand nombre de différences importantes et de divergences, mais on pouvait voir des enfants de toutes les origines et de tous les milieux bénéficier de ces merveilleuses possibilités avec des professeurs exceptionnels. Il y avait un

there for free, not being paid, to help in the process. That is the kind of thing I would like to see the Commonwealth represent and serve.

Clearly, a statement of values that talks about these sorts of things, in my judgment, would aid in the advancement of that kind of on-the-ground presence in a constructive way in people's lives.

Senator Jaffer: Thank you, senator. You certainly have given an idea of the values that people in the Commonwealth share, and I certainly think that the Commonwealth has a very big role to play. It also helps Canada. We should not think it is just us helping. It is an important part of our existence.

Some of us like the Charter in Canada, some of us have challenges, some of us say it was set up in a different era; all kinds of things are conjured up in Canada around the Charter. When you talk about the Commonwealth charter, it is not something you can take someone to court on. Are you not more looking at a mission statement than a charter?

Senator Segal: I think how it is typified is very much within the purview of the consultative process to give advice on. The notion that it might be viewed as a statement of core principles, a statement of Commonwealth values, I think all of that is very open. I understand, and this connects with the question raised by Senator Wallin, the word "charter" is loaded. There is a corporate meaning, as lawyers around the table will know, when you talk about a corporate charter.

We live in a world where churches have business plans and charitable organizations have mission statements. I think we probably have to reflect on what would be the best "typification." I think your comment is, in my judgment, very well taken and very appropriate.

Senator Jaffer: If I may push you a little further on this charter as a mission statement, I am not hung up on the wording, but what we are trying to achieve. We are trying to achieve sort of a meeting of the minds and what the values are on which we work in the Commonwealth. So far, in the British tradition, it has been convention. You do not write things down; you just go by convention. Here, maybe the Commonwealth is going with the Canadian model of conventions and some things written down.

Are you not looking at some things that we say are the baselines, the standards that every country should have or every country should achieve? That is the baseline. Is that not what we are looking at?

Senator Segal: I would think probably what the EPG had in mind were goals that every country should ascribe to. The problem with standards is that none of the 54 democracies is perfect. We could all talk about areas of exclusion and difficulty on every front in all our countries. However, goals, where we all

directeur d'études à la retraite de Scarborough, en Ontario, qui était ravi de travailler là gratuitement, sans rémunération, pour apporter son aide. C'est le genre de choses que j'aimerais que le Commonwealth représente et fasse.

Il me semble évident qu'un énoncé de valeurs parlant de ces choses aiderait à promouvoir la présence de l'organisation sur le terrain de façon constructive, dans la vie des gens.

Le sénateur Jaffer : Merci, sénateur. Vous nous avez certainement donné une idée des valeurs que partagent les membres du Commonwealth et je suis convaincue que le Commonwealth a un très grand rôle à jouer. Il aide aussi le Canada. Il ne se contente pas de nous aider. Il occupe une place importante dans notre existence.

Certains d'entre nous aiment la charte que nous avons au Canada, certains ont des réserves, certains disent qu'elle date d'une autre époque; au Canada, toutes sortes de choses tournent autour de la charte. La charte du Commonwealth dont vous parlez ne peut pas être invoquée pour poursuivre quelqu'un devant les tribunaux. N'envisagez-vous pas un énoncé de mission plutôt qu'une charte?

Le sénateur Segal : Le processus de consultation permet certainement d'émettre des opinions à ce sujet. L'idée selon laquelle cela pourrait être un énoncé de principes fondamentaux, un énoncé des valeurs du Commonwealth est parfaitement envisageable, je pense. Je sais que le mot « charte » est lourd de sens, ce qui me ramène à la question du sénateur Wallin. Ce mot a une signification commerciale comme les avocats qui sont ici le savent, lorsqu'on parle de la charte d'une société.

Nous vivons dans un monde où les églises ont des plans d'affaires et où les oeuvres de bienfaisance ont des énoncés de mission. Nous allons probablement devoir réfléchir à ce qui serait la meilleure appellation. Votre observation me semble tout à fait pertinente.

Le sénateur Jaffer : Pour continuer sur le sujet de cette charte en tant qu'énoncé de mission, ce n'est pas tant le libellé qui m'intéresse que ce que nous essayons de faire. Nous essayons de parvenir à une sorte d'entente sur ce que sont les valeurs au sein du Commonwealth. Jusqu'ici, la tradition britannique repose sur des conventions. Vous n'écrivez pas les choses noir sur blanc; vous suivez simplement des conventions. Dans ce cas-ci, le Commonwealth s'oriente peut-être vers le modèle canadien des conventions en consignnant certaines choses par écrit.

N'envisagez-vous pas d'établir un point de référence, des normes que chaque pays devrait suivre ou devrait atteindre? Ce serait le point de référence. N'est-ce pas ce que vous envisagez?

Le sénateur Segal : Ce qu'envisageait probablement le GPE, à mon avis, ce sont des objectifs que chaque pays devrait chercher à atteindre. Le problème en ce qui concerne les normes, c'est qu'aucune des 54 démocraties n'est parfaite. Nous pourrions tous citer des problèmes qui existent sur tous les fronts dans tous nos

say this is where we want to head, these are the kinds of societies we are trying to build, that, we think, would be extremely helpful. I think that is what Mr. Justice Kirby took in mind when he was trying to draft the document, as an example.

The Chair: Senator Segal, I have a few questions. One is that I understand the educational value. If you had a tool that you could use throughout the Commonwealth, whether it is on the wall, whether it is in the schools, it is a rallying point to reflect the values that the next generations will have. I subscribe to that and laud you for emphasizing that in the report.

My difficulty is with your example from Dar. It is a Canadian that goes down there free. I think that is excellent. However, I have spent not as many years as Senator Jaffer in Africa, and the dilemma is that we are still projecting our values, our assistance, in the Commonwealth. The push-back is not so much the people at the start, but of course the governance, bureaucracies, et cetera.

We have not translated that the values we are talking about are more universal than old colonial values. That is the first thing.

The other is that we have not brought certainly African nations and small island states to the table differently than the United Nations. In the United Nations, when you are a small state, you know it. You know you are not, with veto power or other power. However, you know that if you can collectively get together, you can have a significant power base in the general assembly. The nonaligned group was one of the first to utilize that.

There is a struggle, it seems to me, in the Commonwealth to get to the table equally and to treat each other with dignity. There is still kind of this historical slush that keeps flowing over all of the leaders. It permeates in the parliament, the Commonwealth parliament, at the heads of state and it has certainly crystallized around Zimbabwe. How ironic that you would have Mugabe leading the Zimbabwe Declaration in the 1980s and then we are trying to use the Zimbabwe Declaration to have him live with the rules. The withdrawal of Zimbabwe was negotiated by political will around there.

What was that declaration all about when, in fact, we are back to political will?

How do we make all those countries that were emerging and are emerging now feel that their word and their way is as valuable in human rights and in democracy? There are errant leaders, but there is a body that wants to discuss trade with us, different ways of diversity, that reach out to us to say: What do you do with your Aboriginal people, that declaration of indigenous peoples? There was a discussion with Canada and Australia. It is now being discussed in Kenya. I want to see this inspirational document kind

pays. Néanmoins, il serait extrêmement utile de se fixer des objectifs en disant que c'est là où nous voulons aller, voilà le genre de société que nous essayons de construire. C'est, je crois, à quoi pensait le juge Kirby quand il a essayé de rédiger le document, par exemple.

La présidente : Sénateur Segal, j'ai quelques questions. Je comprends pour ce qui est de la valeur éducative. Si vous aviez un instrument que vous pourriez utiliser dans l'ensemble du Commonwealth, que ce soit en l'affichant au mur dans les écoles ou ailleurs, ce serait un point de ralliement reflétant les valeurs qui seront celles des générations à venir. Je suis d'accord et je vous félicite d'insister sur ce point dans votre rapport.

Mes réserves concernent l'exemple de Dar que vous avez donné. Un Canadien va travailler là-bas gratuitement. C'est une excellente chose. Je n'ai pas passé autant d'années que le sénateur Jaffer en Afrique, mais le problème est que nous continuons à promouvoir nos valeurs, notre assistance, au sein du Commonwealth. La réaction n'est pas tant celle de la population, au départ, que celle de la gouvernance, des bureaucraties, et cetera.

Nous n'avons pas fait comprendre que les valeurs dont nous parlons sont plus universelles que les anciennes valeurs coloniales. C'est ma première remarque.

L'autre est que nous n'avons pas agi vis-à-vis des nations africaines et des petits états insulaires autrement que les Nations Unies. Aux Nations Unies, quand vous êtes un petit État, vous le savez. Vous savez que vous n'avez pas de pouvoir de veto ou d'autres pouvoirs. Néanmoins, vous savez que si vous pouvez vous unir, vous pouvez disposer d'un pouvoir important à l'Assemblée générale. Le groupe des États non alignés a été un des premiers à s'en servir.

J'ai l'impression qu'il est difficile, au Commonwealth, d'être sur un pied d'égalité et de se traiter les uns les autres avec dignité. Ce gâchis historique continue d'influencer tous les leaders. Il influence le Parlement, le Parlement du Commonwealth, les chefs d'État et il s'est certainement cristallisé à l'égard du Zimbabwe. N'est-il pas ironique que Mugabe ait présidé à l'adoption de la Déclaration du Zimbabwe dans les années 1980 et que nous ayons invoqué la Déclaration du Zimbabwe pour l'obliger à suivre les règles. Le retrait du Zimbabwe est le résultat d'une volonté politique.

À quoi rimait cette déclaration s'il faut de nouveau imposer une volonté politique?

Comment faire sentir à tous les pays qui étaient émergents à l'époque ou qui sont émergents maintenant que leur parole et leur façon de vivre comptent autant que celles des autres dans le contexte des droits de la personne et de la démocratie? Il y a des chefs de gouvernement qui s'égarent, mais il y a une organisation qui veut discuter commerce avec nous, qui représente différentes formes de diversité et qui nous demande : Que faites-vous avec vos Autochtones, que faites-vous de la Déclaration sur les droits

of bring everyone to the table with the same force, whether I am a small country or a large one, and that we are not paying lip service to it from Canada.

You must have encountered that and struggled with that. How do we get an inspirational document that puts us all at the same level today, forget the past?

Senator Segal: To quote the foreign affairs people, that is a very good question and a very tough one. I would not expect anything less from our chair.

I would say two things. In the EPG recommendations, as you will know, we talked about beefing up the small states operation that the Commonwealth runs in Geneva and in New York, to help the small states deal with the complexity of the WTO, to deal with the United Nations, in a way where they get the skill sets and help so they can advance their own cause effectively. In this report, we have talked about having a Commonwealth advocacy position so that the financing rules of the World Bank and the IMF do not exclude the small states. We have talked about ensuring that they are treated equally and that the Commonwealth make that part of its overall commitment. On climate change, we have talked about a best-practices, common operational unit within the secretariat that brings many of the small states together. That, in fact, ensures that they are treated on an even-handed basis through the process.

I think the value, potentially, of the charter or the mission statement, as the case may be, would be that it would express formally the equity between the smallest and the largest, between the wealthiest and the poorest, that we are all part of the Commonwealth family and we all have to work together.

Let us look at the way, for example, CMAG now operates. It was my privilege to be there last week, and there was Tanzania, Australia, Canada and Vanuatu, maybe one of the smallest states in the universe. Their voices were all equal. Their voices about the content of the press release, the content of the decision, were absolutely even-handed.

I think what this document has to do is perhaps be far more explicit about that *égalité d'opportunités* between the large and the small to capture the spirit of what you are saying. I would argue the lack of that in this document is probably a deficiency that needs to be addressed if it will have any of the effect which we would both hope it might have, if properly done.

The Chair: There are two other areas that I have pondered on. With all the years you have been here on the Hill in various capacities, you understand how important parliament is to any good governance, democracy and rule of law. Can this charter in some way — because it has not been highlighted — impress upon the need to embrace parliamentarians? We have talked heads of state, civil society, but we seem to be rather lacking in our total discussion about the significant role of parliament.

des peuples autochtones? Il y a eu une discussion à ce sujet avec le Canada et l'Australie. On en discute maintenant au Kenya. Je voudrais que ce document d'inspiration confère la même force à tout le monde, que l'on soit un petit pays ou un grand pays et que le Canada ne se contente pas de belles paroles.

Vous avez dû vous poser la question et essayer de la résoudre. Comment produire un document d'inspiration qui nous place tous sur le même niveau aujourd'hui, en oubliant le passé?

Le sénateur Segal : Pour citer les gens des Affaires étrangères, c'est une très bonne question à laquelle il est très difficile de répondre. Je n'attendais pas moins de notre présidente.

J'aurais deux choses à dire. Comme vous le savez, dans nos recommandations du GPE, nous avons parlé de consolider le bureau des petits États que le Commonwealth a à Genève et à New York, afin d'aider les petits États à faire face à la complexité de l'OMC, à traiter avec les Nations Unies en obtenant les compétences et l'aide nécessaires pour qu'ils puissent défendre efficacement leurs intérêts. Dans notre rapport, nous avons parlé d'assurer une représentation efficace afin que les règles de financement de la Banque mondiale et du FMI n'excluent pas les petits États. Nous avons parlé de faire en sorte qu'ils soient traités équitablement et que le Commonwealth en fasse un de ses engagements. En ce qui concerne les changements climatiques, nous avons parlé de pratiques exemplaires et d'établir pour cela, au sein du secrétariat, une section opérationnelle commune qui réunira un grand nombre de petits États. Cela garantira qu'ils seront traités équitablement d'un bout à l'autre du processus.

Selon moi, l'intérêt de cette charte ou de cet énoncé de mission, selon le cas, serait que son texte exprimerait officiellement l'égalité entre les États les plus petits et les plus grands, les plus riches et les plus pauvres, le fait que nous faisons tous partie de la famille du Commonwealth et que nous devons tous travailler ensemble.

Prenons, par exemple, la façon dont le GAMC travaille. J'ai eu le privilège d'en faire partie la semaine dernière et il y avait là la Tanzanie, l'Australie, le Canada et le Vanuatu qui est peut-être un des plus petits États au monde. Ces pays étaient tous sur un pied d'égalité. Ils ont pu s'exprimer autant les uns que les autres en ce qui concerne la teneur du communiqué et la teneur de la décision.

Peut-être faudrait-il que ce document soit beaucoup plus explicite au sujet de cette égalité d'opportunités entre les pays petits et grands pour traduire ce que vous dites. Il faudrait probablement remédier à cette lacune pour que le document ait les effets que nous espérons qu'il aura s'il est bien rédigé.

La présidente : Il y a deux autres questions auxquelles j'ai réfléchi. Compte tenu de toutes les années que vous avez passées ici, sur la Colline, à divers titres, vous savez combien le Parlement est important pour assurer une bonne gouvernance, la démocratie et la primauté du droit. Cette charte pourrait-elle faire comprendre la nécessité, ce qui n'est pas souligné, d'accorder un rôle aux parlementaires? Nous parlons des chefs d'État, de la société civile, mais il me semble que nous ne parlons pas beaucoup du rôle important du Parlement.

Go back to NEPAD, the document. It did not have a word about parliamentarians. It talked about government. It talked about citizens. It did not say anything about parliamentarians. It seems to me if you are using this as an educational tool, if you are looking at it as a standard, parliament must have a role somewhere in here if we are going to be successful.

Second, is it not really now that a kid sitting in Malawi with a telephone, whatever gadget he has, is connecting to a Canadian kid? This is very different from in the old days, when we had scholarships and we brought people here and then we went off on Cuso. Should we not be targeting this kind of charter as an educational tool for that linkage between those kids who inevitably will be more equal in this world than the previous generations of Commonwealth kids?

Senator Segal: Thank you for that, chair. Let me say that when I met with Sir Alan Haselhurst, who is the elected head of the Commonwealth Parliamentary Association, we shared the following angst: Recommendations in the EPG about more detailed election observer processes. I will give you an example.

The deputy prime minister of Barbados was the head of the observers' mission in Uganda. Her name is Billie Miller and she did a superb report saying that election day was about a six or seven out of ten. The broad framework in the country around equality of rules with respect to campaign finance and the relationship between government departments and political parties was well beneath the standard of fairness. Therefore, she said that this constitutes an agenda that the Commonwealth should be working on with Uganda to improve its process between now and the next election. Museveni won another large majority in that process.

We both agree that you cannot actually embrace a broader role where observers get there earlier, stay longer and make public reports unless they are led by parliamentarians. They have to be led by parliamentarians who were elected in other Commonwealth countries so they have the legitimacy to report on what they are seeing because they understand what they are seeing, because they are parliamentarians.

One of the great difficulties is the inability of the secretariats for the Commonwealth as an intergovernmental organization and the Commonwealth Parliamentary Secretariat at Marlborough House to work more together. I have picked up, and I say this with some disappointment, that there is more angst about status — who is on first, who is on second and who has a flag on the car, none of which has anything to do with performance. The good news is that it is realistic to say that the parliamentarians' leader, Sir Alan Haselhurst, is very much of the same view. He sought advice as to where the Commonwealth Parliamentary Association could engage on some of the critical recommendations that are still in the long grass. That information has been shared. If this works properly, there will be a new common purpose and cooperation between parliamentarians and the Commonwealth as

Prenons le NEPAD, le document. Il ne disait pas un mot au sujet des parlementaires. Il parlait du gouvernement. Il parlait des citoyens. Si vous utilisez ce texte comme outil éducatif, s'il doit servir de norme, il faut que le Parlement ait un rôle à jouer pour que les efforts aboutissent.

Deuxièmement, un enfant du Malawi ne peut-il pas rejoindre un enfant canadien avec un téléphone ou un autre gadget? La situation a beaucoup changé depuis l'époque où nous avions des bourses, où nous faisons venir les gens ici et où nous allions à l'étranger avec le CUSO. Ne devrions-nous pas faire de ce genre de charte un outil éducatif pour établir le lien entre ces enfants qui seront inévitablement plus égaux dans le monde que les générations précédentes d'enfants du Commonwealth?

Le sénateur Segal : Merci pour cette question, madame la présidente. Je peux vous dire que lorsque j'ai rencontré sir Alan Haselhurst, qui a été élu à la tête de l'Association parlementaire du Commonwealth, nous partagions le même souci à l'égard des recommandations concernant un processus plus détaillé pour l'observation des élections. Je vais vous donner un exemple.

La vice-première ministre de la Barbade dirigeait la mission d'observateurs en Ouganda. Elle s'appelle Billie Miller et elle a fait un excellent rapport disant que la journée des élections méritait une note d'environ 6 ou 7 sur 10. L'organisation générale du pays en ce qui concerne les règles de financement de la campagne électorale et les relations entre les ministères et les partis politiques était nettement en dessous des normes d'équité. Par conséquent, elle a dit que le Commonwealth devrait travailler avec l'Ouganda pour améliorer son processus d'ici les prochaines élections. Museveni a remporté de nouveau une importante majorité à ces élections.

Nous reconnaissons tous les deux qu'il n'est pas possible de jouer un rôle plus important en envoyant des observateurs sur place plus tôt, pendant plus longtemps et en publiant leur rapport à moins qu'ils ne soient dirigés par des parlementaires. Il faut qu'ils soient dirigés par des parlementaires qui ont été élus dans d'autres pays du Commonwealth afin d'avoir la légitimité nécessaire pour faire rapport de ce qu'ils constatent, parce qu'ils comprennent ce qu'ils voient, parce qu'ils sont des parlementaires.

Une des grandes difficultés vient de l'incapacité des secrétariats du Commonwealth en tant qu'organisations intergouvernementales et du Secrétariat parlementaire du Commonwealth à Marlborough House de travailler ensemble. J'ai constaté, avec une certaine déception, qu'ils se soucient davantage de leur statut, de savoir qui sera le premier ou le second, qui a un drapeau sur sa voiture, de questions qui n'ont rien à voir avec les résultats. Heureusement, on peut dire que sir Alan Haselhurst, qui est à la tête de l'Association parlementaire du Commonwealth, partage tout à fait cet avis. Il a demandé ce que l'association pourrait faire pour donner suite à certaines recommandations essentielles qui sont encore en veilleuse. Ces renseignements ont été échangés. Si cela fonctionne bien, il y aura une nouvelle coopération entre les

a whole, which hitherto, for reasons I do not fully understand and you probably understand better than I, has been structurally problematic.

We took a very hard look at the Commonwealth as an organization that communicates with people under the age of 50 or 40 or 30 or 20. We were not happy with what we found. For example, the Commonwealth Ministerial Action Group held great meetings on the Maldives and issued a press release. Unless you are really interested in the Maldives, you will not have known that anything happened last week. My view is that that is not real world. Canada's view is that there should be a digital communication process, products in the marketplace for that young teenager in Malawi who is looking for a whole bunch of things — cultural, political, information, travel, career, and a Commonwealth porthole with which he or she can connect and get stuff of value. That does not exist. We very much of the view that unless it does exist, the organization will face a demographic trend that is actually not constructive. Your point on that very much reflects the anxiety and aspiration of the so-called Eminent Persons Group.

Senator D. Smith: This is not a big question, but I cannot forget the past because I am a history buff. In terms of the evolution of these fundamental values, which are now in the draft and I certainly feel very good about, there is the expulsion list in one of our briefing notes that states Nigeria, Sierra Leone, Fiji, which was about 3 months after we had a CPA conference there, Pakistan and Zimbabwe have been suspended.

Going back a little further you might know the answer to this question: Did not South Africa have to get out during the peak of apartheid days? I thought they did. Senator Jaffer probably knows but was Uganda not booted out during the Idi Amin days or do we know?

Senator Segal: I do not know the answer on Uganda.

Senator Jaffer: It was not.

Senator Segal: Essentially, I think Jawaharlal Nehru and Mr. Diefenbaker were engaged on the South Africa file. They produced a circumstance whereby South Africa had no choice but to withdraw. That was the intended purpose. That was a consistent Canadian position with our Indian friends in support of the front line states. When that vote first took place, the only ABC country — Australia, Britain, Canada — that stood with the front line states was Canada. Everyone else was caught up in some other kind of anti-communist consideration at the time, South Africa being a bulwark against Soviet expansionism et cetera. Canada stood with the front line states, which to this day stands Canada in very good stead, as our Chairman, the former High Commissioner to Kenya, will understand, with those front line states because we did make that stand decades ago.

parlementaires et le Commonwealth, ce qui a été problématique jusqu'ici, pour des raisons que je ne comprends pas très bien et que vous comprenez sans doute mieux que moi.

Nous avons examiné le Commonwealth de très près, en tant qu'organisation qui communique avec des gens âgés de 50, 40, 30 ou 20 ans. Nous n'étions pas satisfaits de ce que nous avons constaté. Par exemple, le Groupe d'action ministériel du Commonwealth a tenu d'excellentes réunions sur les Maldives et a émis un communiqué. À moins de vous intéresser vraiment aux Maldives, vous ne saurez pas ce qui s'est passé la semaine dernière. Cela ne correspond pas aux réalités d'aujourd'hui. Le Canada estime qu'il faudrait adopter un mode de communication numérique, diffuser de l'information pour l'adolescent du Malawi à la recherche d'un tas de choses concernant la culture, la politique, la formation, les voyages, la carrière, un hublot sur le Commonwealth auquel il pourra se connecter pour obtenir des renseignements utiles. Cela n'existe pas. Tant que cela n'existera pas, nous sommes convaincus que l'organisation sera confrontée à une tendance démographique qui ne va pas l'aider. Ce que vous avez dit à ce sujet reflète largement les craintes et les aspirations du Groupe de personnalités éminentes.

Le sénateur D. Smith : Ce n'est pas une grande question, mais je ne peux pas oublier le passé, car je suis fana d'histoire. En ce qui concerne l'évolution de ces valeurs fondamentales qui figurent dans l'ébauche de texte et que je trouve très louables, dans un de nos documents d'information, il y a la liste des expulsions où figurent le Nigeria, le Sierra Leone, Fidji qui a été suspendu environ trois mois après que la conférence de l'APC ait eu lieu là-bas, le Pakistan et le Zimbabwe qui ont été suspendus.

Si l'on remonte un peu plus loin, vous connaissez peut-être la réponse à cette question. L'Afrique du Sud n'a-t-elle pas été suspendue au pire moment de l'apartheid? Je pense que oui. Le sénateur Jaffer le sait sans doute, mais l'Ouganda n'a-t-elle pas été mise à la porte du temps d'Idi Amin ou quelqu'un le sait-il?

Le sénateur Segal : Je ne connais pas la réponse pour l'Ouganda.

Le sénateur Jaffer : Il n'a pas été expulsé.

Le sénateur Segal : Je pense que Jawaharlal Nehru et M. Diefenbaker ont allié leurs efforts sur le dossier de l'Afrique du Sud. Ils ont produit une situation qui a forcé l'Afrique du Sud à se retirer. Tel était l'objectif visé. Le Canada s'est toujours allié avec nos amis indiens pour appuyer les pays de première ligne. Quand le vote a eu lieu, des trois pays ABC — l'Australie, la Grande-Bretagne et le Canada —, le Canada a été le seul à soutenir les pays de première ligne. Tous les autres se sont laissés prendre par d'autres considérations anti-communistes voyant l'Afrique du Sud comme un rempart contre l'expansionnisme soviétique, et cetera. Le Canada a maintenu son appui aux pays de première ligne, ce qui lui vaut actuellement d'excellentes relations avec ces pays, comme notre présidente, ancienne haut-commissaire au Kenya, le comprendra, grâce à la position que nous avons prise il y a des décennies.

Senator D. Smith: I am glad you confirmed that because I thought they did have to withdraw. It is, however, unbelievable that Uganda did not get booted out in the Idi Amin days because that was pretty bad.

Senator Segal: I do not know the answer but I will defer to Senator Jaffer who likely will know.

The Chair: Senator Segal, you have been an excellent witness. You have given us more than I think we can handle in the short time that we have. You have had a challenge addressing the Commonwealth and you put a portion of it in our hands. I am sure you will follow our work here; and please give us your advice. I think that we are all of the same opinion that the Commonwealth is worth saving, but wonder how we do it. If we can have some piece of motivating leaders and citizens to address the Commonwealth in the future, then we will have done our job. You certainly have done yours. Thank you.

Senator Segal: Thank you, chair.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, March 1, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:15 a.m. to study and report on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

The Chair: Honourable senators, we are ready to proceed with our first session. We were not able to proceed with our witnesses from the Royal Commonwealth Society of Canada; I think there was a misunderstanding in their time calculation. We will sort that out, but we will be asking them to provide us with their written submission in due course, so we will cover their testimony that way.

We will now turn to our second panel. Today we are pursuing the examination on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government Meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada.

In this session, I am delighted that William A. Schabas, Professor of International Law, Department of Law, Middlesex University, has agreed to appear before us. He was in town, which is fortunate for us; we had anticipated a video conference, but this is much better. Thank you, Dr. Schabas, for being here. We do

Le sénateur D. Smith : Je suis heureux que vous le confirmiez, car je pensais que ce pays avait dû se retirer. Il est toutefois incroyable que l'Ouganda n'ait pas été mis à la porte du temps d'Idi Amin, car les choses allaient mal.

Le sénateur Segal : J'ignore quelle est la réponse, mais je vais laisser cela au sénateur Jaffer, qui la connaît sans doute.

La présidente : Sénateur Segal, vous avez été un excellent témoin. Vous nous avez fourni plus de renseignements que nous ne pouvons en digérer pendant le peu de temps dont nous disposons. Vous avez lancé un défi au Commonwealth et vous en avez mis une partie entre nos mains. Je suis certaine que vous allez suivre nos travaux et n'hésitez pas à nous faire part de vos opinions. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il vaut la peine de sauver le Commonwealth, mais il s'agit de voir comment. Si nous pouvons contribuer à motiver les dirigeants et citoyens du Commonwealth, nous aurons rempli notre mission. Vous avez certainement rempli la vôtre. Merci.

Le sénateur Segal : Merci, madame la présidente.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 1^{er} mars 2012

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 10 h 15 pour 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 la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes prêts à tenir notre première séance. Nous n'avons pas pu entendre nos témoins de la Société royale du Commonwealth-Canada; je crois qu'ils se sont trompés de date. Nous allons faire la lumière là-dessus, mais nous allons leur demander de nous fournir leur mémoire en temps voulu afin que nous puissions prendre connaissance de leur témoignage.

Nous allons maintenant passer au deuxième témoin. Aujourd'hui, nous procédons à l'étude de la création d'une charte du Commonwealth tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada.

Pour notre séance, je suis ravie d'accueillir William A. Schabas, professeur de droit international à la Faculté de droit de l'Université du Middlesex, qui a accepté de comparaître devant le comité. Il était en ville, ce qui est chanceux pour nous; nous nous attendions à ce qu'il compare par vidéoconférence, mais

not go through long introductions, Dr. Schabas, so that we can have more time for our witnesses and the exchange, but your curriculum vitae is known to the committee.

For the record, I want to say that you have participated in so much of the development on human rights in Canada and internationally, particularly in looking at structures of the International Criminal Court and the specialized court in Sierra Leone, where you were integrally involved in those processes. You come to us with a great knowledge of instruments and opportunities where a consensus around key values and key issues in countries, regions, and organizations can be helpful or not.

We are looking for the suggestion of a charter of association that has some elements of human rights, social values, and historic values to the Commonwealth. Is this a tool that is helpful? In what form could it be helpful? As you look at it, what recommendations could you give to further the process for the Commonwealth and our study on behalf of Canadians here?

Dr. Schabas, we are delighted that you are here and we look forward to any opening statements you wish to make. Then, as happens in committees, we will have many questions for you.

William A. Schabas, Professor of International Law, Department of Law, Middlesex University, as an individual: Thank you very much, Madam Chair, for the nice introduction. I am so happy that the timing turned out well and that I happened to be here in Ottawa and able to attend in person to testify before this Senate committee.

As you mentioned, I have been following, studying, and writing on human rights law and related issues for many, many years, and I was a professor here in Canada in the 1990s; and, of course, I followed development of the Canadian Charter, as well. I have always been fascinated by the international dimension of human rights and Canada's relationship to the various international institutions.

The Commonwealth was always a bit of an outlier in a way in the area of human rights. The Commonwealth ought to have been a forum for a particularly rich debate about human rights and related issues, yet it always seemed to be stymied in the mission that we might have hoped for.

The main act of international human rights was always Geneva, with the United Nations institutions, which you know very well. We also watched other organizations, such as the companion in a way to the Commonwealth, the Francophonie, which has had its own attempt at dealing with fundamental rights as well, perhaps with similar difficulties to the Commonwealth.

ainsi c'est beaucoup mieux. Je vous remercie, monsieur Schabas, de votre présence. Nous ne ferons pas de longues présentations, monsieur Schabas, afin d'avoir plus de temps pour dialoguer, mais le comité a pris connaissance de votre curriculum vitae.

Aux fins du procès-verbal, je tiens à dire que vous avez participé activement au développement des droits de la personne au Canada et à l'échelle internationale; surtout pour ce qui est des structures de la Cour pénale internationale et du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, où vous avez fait partie intégrante des processus. Vous avez une grande connaissance des instruments et des occasions pour lesquelles un consensus sur les valeurs et les enjeux essentiels dans des pays, des régions, et des organismes peut être utile.

Nous examinons la proposition d'une charte d'association comportant certains éléments relatifs aux droits de la personne, aux valeurs sociales et aux valeurs historiques du Commonwealth. Est-ce un outil utile? Quelle forme la charte pourrait-elle prendre pour être utile? Selon vous, quelles recommandations pourraient être formulées pour faire avancer le processus du Commonwealth et de l'étude que nous entreprenons au nom des Canadiens?

Monsieur Schabas, nous sommes ravis que vous soyez des nôtres et nous avons hâte d'entendre votre déclaration préliminaire. Ensuite, comme nous en avons l'habitude au comité, nous aurons des questions à vous poser.

William A. Schabas, professeur de droit international, Faculté de droit, Université du Middlesex, à titre personnel : Merci beaucoup, madame la présidente, de cette belle introduction. Je suis ravi que les choses soient tombées en place et de pouvoir assister en personne à Ottawa à la séance du comité sénatorial pour témoigner.

Comme vous l'avez dit, je suis, j'étudie les droits de la personne et les questions connexes, en plus de rédiger sur le sujet depuis de nombreuses années, et j'ai été professeur ici au Canada dans les années 1990. Évidemment, j'ai suivi la création de la Charte canadienne, également. J'ai toujours été fasciné par la dimension internationale des droits de la personne et de la relation du Canada avec les diverses institutions internationales.

Le Commonwealth a toujours constitué un cas particulier dans le domaine des droits de la personne. Le Commonwealth aurait dû être une tribune pour un débat particulièrement riche sur les droits de la personne et les questions connexes; toutefois, il semble toujours être empêché d'accomplir cette mission que nous aurions voulue.

C'est principalement à Genève, dans les institutions des Nations Unies, que vous connaissez très bien, que les questions liées aux droits de la personne ont été toujours soulevées. Nous avons aussi vu d'autres organismes qui, parallèlement au Commonwealth et la francophonie, ont tenté de composer avec les droits fondamentaux également, peut-être avec les mêmes difficultés auxquelles le Commonwealth a été confronté.

I gave a presentation in 2010 before a body in the Commonwealth, the senior justice ministers or the deputies, the senior professional level, about the issue of capital punishment, where the Commonwealth is a bit behind the curve, actually, compared with international institutions in general. You can see this when there are votes on things like a moratorium on the death penalty in the General Assembly and where the Commonwealth actually does not perform quite as well as the average of states in the world.

It is a curious mixture. When I was there a year and a half ago, in London, the person who followed me had to sell the case. I actually had an easy run of it on capital punishment, because I pitched it at a low level and most of the ministers went along with what I was proposing, which was a modest moratorium. The poor fellow who followed me was trying to get them to reform their criminal law, dealing with gay sex, sodomy legislation. He hit a wall there in the Commonwealth, with some states that insisted that there was no question of the law being reformed to bring it into line with, I think in Canada, where our laws were changed in 1968 or something in this area.

In the Commonwealth, in some areas it is very difficult to make progress on some of the classic contemporary issues of human rights. Developing a new instrument, this proposed charter, is a challenging prospect.

As you know, a draft is now circulating that has emerged from Australia. Apparently the author is Michael Kirby, who is a distinguished Australian judge, someone with a fabulous international profile and who has made great contributions. The draft itself is disappointing in a way because if he were to write down his own ideas about what should be in a draft, it would be more inspiring, more modern and progressive than it actually is.

When I looked at the draft, there were cross-references in the version I saw to the various Commonwealth instruments. What it appears to be actually is little more than a codification of old documents adopted within the Commonwealth. It is not an attempt, it seems — we are talking about the draft, of course — to try to do something creative and new with this instrument. It is taking the acquired instruments and norms within the Commonwealth and saying let us see if we can put this now in a more comprehensive document. I think that it would be a disappointing exercise if that were all that came out of this.

It may not be a wise idea to proceed with this at all. It may have seemed like an inspired idea at the time, and it may just be difficult because it is hard within the Commonwealth to advance on some of the hotter issues dealing with human rights. I mentioned two of them. One is capital punishment, where you will not get a consensus on that within the Commonwealth, and the other is dealing with gender equality and what we now call LGBT issues. I think there would be great difficulty, and there may be other matters where this will be hard. It would be counterproductive, I think, to come up with an instrument that only codified the existing norms and did not move them forward.

En 2010, j'ai fait un exposé auprès d'un organe du Commonwealth, les ministres principaux ou sous-ministres de la Justice, les professionnels principaux, sur les enjeux entourant la peine capitale, où le Commonwealth a pris un peu de retard, en fait, comparativement aux institutions internationales en général. On peut le voir lorsqu'il y a des votes, par exemple sur un moratoire sur la peine de mort à l'Assemblée générale lorsque le Commonwealth ne figure pas aussi bien que la moyenne des États du monde.

Il s'agit d'un mélange étrange. Lorsque j'étais là-bas il y a un an et demi, à Londres, la personne qui m'a suivi a dû faire valoir ses arguments. Ma tâche a en fait été facile sur la peine capitale, parce que je n'ai pas visé très haut et la plupart des ministres étaient d'accord avec moi, soit sur un moratoire modeste. Le pauvre type après moi tentait de les convaincre de réformer le droit criminel, en matière de sodomie et de relations homosexuelles. Il s'est trouvé face à un mur au Commonwealth, certains États insistant qu'il n'y avait pas lieu de réformer le droit pour qu'il corresponde à celui du Canada, qui, il me semble, a changé ses lois aux environs de 1968 dans ce domaine.

Dans le Commonwealth, dans certains domaines, il est très difficile de faire des progrès relativement à des enjeux contemporains classiques liés aux droits de la personne. L'élaboration d'un nouvel instrument, comme cette charte proposée, constitue un projet ambitieux.

Comme vous le savez, une ébauche préparée en Australie est circulée. Il semblerait que l'auteur soit Michael Kirby, un juge australien distingué, une personne qui a un profil international fabuleux et qui a fait de grandes contributions. L'ébauche comme telle est décevante dans un sens, le document aurait été plus inspirant, plus moderne et plus progressif si l'auteur y avait mis ses propres idées.

La version de l'ébauche que j'ai examinée renvoyait à divers instruments du Commonwealth. On dirait en fait qu'il s'agit davantage d'une codification de vieux documents adoptés par le Commonwealth. Il ne s'agit pas d'une tentative — on parle toujours de l'ébauche, évidemment — de faire quelque chose de créatif et de nouveau avec cet instrument. On prend les instruments existants et les normes existantes au sein du Commonwealth et on les réunit en un document plus volumineux. Je crois que c'est un exercice décevant si c'est tout ce qui en découle.

Il n'est peut-être pas sage d'aller de l'avant. On aurait pu penser que l'idée était inspirante à l'époque, mais l'exercice est peut-être tout simplement difficile parce qu'il est ardu au sein du Commonwealth de faire avancer des enjeux plus délicats concernant les droits de la personne. J'en ai mentionné deux. La peine capitale, pour laquelle vous n'obtiendrez pas un consensus au sein du Commonwealth, et la question de l'égalité entre les sexes ou ce qu'on appelle maintenant les enjeux GLBT. Je crois qu'il faut s'attendre à de grandes difficultés, comme c'est le cas pour d'autres questions. À mon avis, il serait contre-productif de produire un instrument qui ne fait que codifier les normes en place et qui n'offre rien de nouveau.

I think this is the challenge, really, and maybe this is where we can contribute to the Australian reflection on the proposed charter with a little bit of Canadian input. I want to suggest two or three areas where we might devote a little attention and see if it is viable to introduce these ideas into such an instrument.

The first one is an idea that of course Canada was very central in developing, and this is the responsibility to protect. This emerged from the International Commission on Intervention and State Sovereignty in 2001. It has now been of course endorsed in a resolution of the General Assembly that followed the summit of heads of state in government in 2005. I am sure you know all of this, but it is the idea that there is an obligation on states acting individually and then collectively through institutions, including the United Nations but I think also through the Commonwealth, to protect vulnerable populations from genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing.

That is an idea that I think is fairly well accepted, and it is a shame that it is not in this draft charter. It should be there. If it was going beyond just codifying the earlier pronouncements of the Commonwealth it would seem to me obvious that those ideas belong there, and perhaps we can give a Canadian and Commonwealth gloss on that notion that would be very constructive.

That would be my first suggestion of something that might be looked at.

The second one concerns the rights of Aboriginal peoples and minority rights, which is not in the draft charter. It is a bit surprising actually, considering that it comes from Australia, that that idea is not really developed in the draft charter. I think that is something that might be explored. Again, I do not have any language to propose to you on what that might look like, but I think once creative minds look at the concept, people will find appropriate ways to formulate it. That might be a very useful contribution as well.

It might be helpful, too, in making sure that this charter is balanced and that it does not look like something the old dominions of the Commonwealth are dictating to the majority of the Commonwealth, because this is an area where we have our own difficult history, as does Australia, of course, and New Zealand.

The final idea, which has been also very important in Canadian foreign policy and to which we have devoted a great deal of attention and energy over recent years, is the importance of international justice and accountability. A range of terms get used in this context — the International Criminal Court and other forums of accountability for atrocities. This idea has become central to modern human rights law and, more generally, to our

Je crois en fait qu'il s'agit du défi, et c'est peut-être à cet égard que nous pourrions contribuer aux efforts australiens sur la charte proposée, avec un peu d'apport canadien. J'aimerais proposer deux ou trois domaines auxquels nous pourrions consacrer un peu d'attention et voir s'il serait viable de présenter ces idées pour un tel instrument.

Ma première suggestion porte sur une idée à l'élaboration de laquelle le Canada a joué un rôle très important, et c'est la responsabilité de protéger. Cette idée découle de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États en 2001. Elle a maintenant évidemment été ratifiée dans une résolution de l'Assemblée générale qui a suivi le sommet des chefs d'État en 2005. Je suis certain que vous savez déjà tout cela, mais l'idée veut que tous les États, individuellement puis collectivement par l'intermédiaire d'institutions, y compris les Nations Unies, mais je crois aussi par l'intermédiaire du Commonwealth, ont l'obligation de protéger les populations vulnérables contre le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique.

C'est une idée qui selon moi est assez bien acceptée, et il est dommage qu'elle ne figure pas à l'ébauche de la charte. Elle devrait y figurer. Si on cherchait à aller au-delà de la codification des prises de position antérieures du Commonwealth, il me semble évident que ces idées y ont leur place, et peut-être que si on pouvait donner une saveur canadienne et du Commonwealth à cette notion, ce serait très constructif.

Voilà ma première suggestion et la forme qu'elle pourrait prendre.

Ma seconde suggestion porte sur les droits des peuples autochtones et les droits des minorités, qui ne figurent pas dans l'ébauche de la charte. C'est un peu surprenant en fait, surtout qu'elle provient de l'Australie, que cette idée n'y soit pas vraiment expliquée. Je crois que c'est un domaine qui mérite d'être exploré. Encore une fois, je n'ai pas de libellé à vous proposer, mais je crois que les gens qui ont un peu de créativité pourraient se pencher sur le concept et trouver de bonnes façons de formuler le libellé. Il pourrait s'agir d'une autre contribution très utile.

Ce pourrait également être utile pour vérifier que la charte est équilibrée et qu'elle ne donne pas l'impression que d'anciens dominions du Commonwealth donnent des ordres à la majorité du Commonwealth, parce que dans ce domaine nous avons notre propre histoire difficile, tout comme l'Australie, évidemment, et la Nouvelle-Zélande.

Une dernière chose, qui est très importante pour la politique étrangère canadienne et à laquelle on a consacré beaucoup d'attention et d'énergie ces dernières années, c'est l'importance de la justice internationale et de la reddition de comptes. Toute une gamme de termes sont utilisés dans ce contexte — la Cour pénale internationale et d'autres tribunes de reddition de comptes relativement à des atrocités. Cette idée est de plus en plus

foreign policy. I think something along those lines ought to be reflected as well, some recognition of the importance of this activity.

Those are a few suggestions that emerged in my rather summary reflection on this document. There is an attempt to be poetic and to have inspiring language and all of that, and that is fine, and maybe more can be done with that. Maybe we can recruit a poet or two to actually come up with something more creative, because lawyers and judges do not make good poets, unfortunately, or maybe fortunately. Maybe more could be done there. It would be nice if it were inspiring. It would be a shame if this were just a document that was really a perfunctory exercise that got put on a website and forgotten.

There is an opportunity to do something maybe a little exciting with this, and if we can contribute to that process, so much the better.

The Chair: Thank you. We heard yesterday from Senator Segal, our colleague who was in the Eminent Persons Group that led to that recommendation of the charter, and it was the first recommendation, that it was an attempt to bring together what the Commonwealth was about if there should be new members. That, to me, was not the way I had read their report. I thought it was more what the members wanted to say about themselves. I am pondering the two ways of looking at what a charter could do. On the one hand, the charter seems, if I understand the Eminent Persons Group — translated through the heads of government, now foreign ministers — to try to draw a consensus about the membership, the need for a Commonwealth, period.

On the other hand, in that charter there are all the things that you are talking about, the human rights. Would it be better to compile, or take stock, of what membership is and the viability and the need for a Commonwealth as one instrument, and then to set a process of how to modernize both the human rights and the social values issues in a modern instrument, or treaty, or consensus, or policy even within the Commonwealth that reaches toward the standards that individually the nations have signed on to in the UN, in their own respective areas? For example, the African Union has a Charter of Rights that is built on very much the declaration. Canada has its own Charter of Rights and belongs to others.

Is it putting two concepts together that will present a difficulty for CHOGM and, therefore, we might suggest separating the two; or do you think that the emphasis should be on the future and on rights? You seem to be a little more lukewarm on the all-embracing charter that looks at our past.

Mr. Schabas: My concern is that this will be little more than a bureaucratic exercise in taking the norms that already exist and the principles that are already set out in a series of documents and we will just rework them, really. This is always the challenge, when you are adopting documents by consensus.

centrale dans le domaine des droits de la personne et, plus généralement, dans le domaine de la politique étrangère. Je crois qu'il faudrait tenir compte de cet élément également, soit la reconnaissance de l'importance de cette activité.

Certaines propositions sont ressorties de ma réflexion plutôt sommaire du document. On tente d'être poétique et d'avoir un langage inspirant et ainsi de suite, et c'est bien, mais on pourrait peut-être faire plus. Peut-être pourrions-nous recruter un poète ou deux qui pourraient en fait pondre quelque chose de plus créatif, parce que les avocats et les juges ne sont pas de bons poètes, malheureusement, ou peut-être heureusement. On pourrait faire davantage à cet égard. Ce serait bien que le document soit inspirant. Ce serait dommage que ce document ne soit rédigé que pour la forme, affiché sur un site Web puis oublié.

On a l'occasion de faire quelque chose d'un peu mieux, et si on peut contribuer au processus, tant mieux.

La présidente : Je vous remercie. Hier, nous avons entendu notre collègue le sénateur Segal, qui faisait partie du Groupe de personnalités éminentes qui ont donné lieu à la recommandation de la charte, et il s'agissait de la première recommandation, de réunir tout ce qui touchait le Commonwealth au cas où il y aurait de nouveaux membres. Ce n'était pas mon interprétation du rapport. À mes yeux, il s'agissait davantage de ce que les membres voulaient dire à leur propos. J'examine les deux façons de voir l'utilité de la charte. D'un autre côté, si j'ai bien compris le Groupe de personnalités éminentes, par l'intermédiaire des chefs de gouvernement, maintenant des ministres des Affaires étrangères, la charte semble tenter d'en venir à un consensus sur la composition et la nécessité d'un Commonwealth.

D'un autre côté, la charte porte sur ce dont vous avez parlé, les droits de la personne. Ne serait-il pas préférable de compiler ou de recenser ce que signifie l'adhésion, la viabilité et la nécessité d'un Commonwealth d'abord, puis d'établir un processus sur la modernisation des droits de la personne et des valeurs sociales dans le cadre d'un instrument, d'un traité ou d'un consensus voire une politique moderne au sein du Commonwealth qui va au-delà des normes signées individuellement par les pays dans le cadre de l'ONU, chacun dans son domaine respectif? Par exemple, l'Union africaine a une Charte des droits qui est fondée sur la même déclaration. Le Canada a sa propre Charte des droits et est signataire d'autres chartes.

On réunit deux concepts qui présenteront une difficulté pour la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth et, ainsi, on pourrait proposer de séparer les deux; ou croyez-vous qu'on devrait mettre l'accent sur l'avenir et sur les droits? Vous semblez être un peu plus favorable à une charte tous azimuts qui examine notre passé.

M. Schabas : Je crains que ce soit un peu plus qu'un exercice bureaucratique qui vise à prendre les normes qui existent déjà et les principes qui sont déjà établis dans une série de documents pour les retravailler en fait. C'est toujours le défi que l'on doit relever lorsqu'on adopte des documents par consensus.

I do not think there is any doubt that that is the only way this would be acceptable, namely, to have a consensus. However, you do want to move it forward because consensus cannot be a static concept, either. If you take old documents and then rework them and say, "We all agree on that so there is our consensus," you are not making any progress, either. I think that that is not a desirable outcome.

I am intrigued at the idea that this is a document that is kind of the membership criteria, or something, for new members, because the new members can see what the Commonwealth represents already. The Commonwealth has always been a bit of an ambiguous institution in terms of what its role is or what it does, and it is one that has changed and evolved over the years. It has evolved in terms of its attitude towards human rights as well.

When I did the study last year on the death penalty, I saw a lot of potential there within the Commonwealth, but a challenge as well. The difficulty here is how to exploit that potential. In some areas, the Commonwealth behaves, the individual states behave, better than they talk on some of these issues. Some of the talk can sound quite harsh in a human rights forum like the Human Rights Council or the General Assembly of the United Nations, but the behaviour is not, in some cases. It is not as negative and not as consistent with the discourse. Maybe that is why it is important to try to get the discourse to move forward and reflect some of the behaviour of states. That is just a dynamic process.

I think it should be a dynamic exercise. My fear is that it is too static the way it is conceived.

Senator Downe: Could you elaborate on the "lots of potential" comment that you made? It is early in our study and in my reading, but I tend to share your concern that this is some type of bureaucratic exercise trying to justify the existence of the Commonwealth and trying to push these objectives that a host of other multinational institutions are already doing. There is nothing really new here.

Concerning the rule of law, promotion of democracy, and so on, there are dozens of groups around the world now doing that. The Commonwealth served a purpose 40 or 50 years ago from which they are trying to evolve into something else; what is it? Could you elaborate more on this potential that you see?

Mr. Schabas: I highlighted some issues — that is, the three themes that I thought were missing in the draft — that we might find ways to incorporate in some way into the language of this charter. We have had our own Canadian approach on these issues where we have made a contribution, and we have an opportunity within the Commonwealth to do so because we are more influential there, perhaps. It is a privileged environment for

Il ne fait aucun doute qu'il s'agit de la seule façon acceptable, notamment, d'avoir un consensus. Toutefois, on veut aller de l'avant parce qu'un consensus n'est pas un concept statique non plus. Si on prend d'anciens documents et qu'on les retravaille et qu'on dit « nous sommes tous d'accord donc nous avons un consensus », on ne fait pas de progrès non plus. Je ne crois pas qu'il s'agit d'un résultat désirable.

Je suis intrigué par l'idée qu'il s'agisse d'un document qui établisse les critères de composition, ou quelque chose du genre, pour les nouveaux membres, parce que les nouveaux membres voient déjà ce que représente le Commonwealth. Le Commonwealth a toujours été une institution ambiguë pour ce qui est de ses rôles et de ses fonctions, lesquels ont changé et évolué au fil des années. Son attitude par rapport aux droits de la personne a changé également.

Lorsque j'ai fait l'étude sur la peine de mort l'année dernière, j'ai vu beaucoup de potentiel au sein du Commonwealth, mais un défi également. La difficulté ici est de savoir comment exploiter ce potentiel. Dans certains domaines, le Commonwealth et les États individuels se comportent mieux qu'ils ne s'expriment par rapport à certains de ces enjeux. Certaines déclarations dans le domaine des droits de la personne peuvent sembler dures dans un forum comme le Conseil des droits de l'homme ou celui de l'Assemblée générale des Nations Unies, mais c'est le contraire pour le comportement dans certains cas. Le comportement n'est pas aussi négatif et il ne correspond pas autant au discours. Voilà peut-être pourquoi il est important de faire avancer le discours afin qu'il corresponde au comportement de certains États. Il s'agit d'un processus simplement dynamique.

Je pense que ce devrait être un exercice dynamique. Je crains que cela ne soit trop statique étant donné la façon dont cela est conçu.

Le sénateur Downe : Vous avez dit qu'il y avait « beaucoup de potentiel ». Pourriez-vous élaborer? C'est encore tôt dans notre étude et dans mes lectures, mais j'ai tendance à partager votre préoccupation lorsque vous dites qu'il s'agit d'une sorte d'exercice bureaucratique pour tenter de justifier l'existence du Commonwealth et tenter d'atteindre ces objectifs qu'une foule d'autres institutions multinationales poursuivent déjà. Il n'y a vraiment rien de nouveau ici.

En ce qui concerne la primauté du droit, la promotion de la démocratie, et tout le reste, il y a des douzaines de groupes dans le monde qui font cela. Le Commonwealth jouait un rôle il y a 40 ou 50 ans et ils sont maintenant en train de tenter de transformer ce rôle en autre chose; en quoi consiste-t-il? Pourriez-vous élaborer davantage au sujet de ce potentiel que vous voyez?

M. Schabas : J'ai fait ressortir certaines questions — c'est-à-dire les trois thèmes qui à mon avis manquaient dans l'ébauche — et nous pourrions trouver des façons d'incorporer ces thèmes dans le libellé de la charte. Nous avons notre propre approche canadienne au sujet de ces questions où nous avons apporté une contribution, et au sein du Commonwealth nous avons eu l'occasion de le faire car nous avons peut-être plus d'influence

Canada and for some of our ideas, for example, dealing with Aboriginal peoples, international justice and the responsibility to protect. We might be able to move things forward there. However, if we are just duplicating what goes on within the UN or within regional organizations, the concern is that it comes out worse. This has always been the concern when people reformulate, especially in the area of human rights, but on broader issues as well. When you reformulate declarations, you end up sliding backwards rather than moving forwards.

What we probably want to do is identify some particular issues, not try to have anything comprehensive, because that is done somewhere else and that should not be the goal. The idea of the responsibility to protect has a notion of a collective commitment to human rights that goes beyond the country's borders to work collectively. The Commonwealth does this. It is a good environment for that idea. I think that could prosper. I do not expect that we will make any progress in this document on those other issues that I mentioned, the rights of gays and lesbians or capital punishment. That is too hard. The meeting would explode and you could rip up the project. There are some issues, such as Aboriginal peoples, where we could probably make some interesting progress. However, we would have to be creative and look for some way to give something unique so that five years from now people would say, "On those rights, something significant happened when the Commonwealth adopted the document." It will have an influence beyond the Commonwealth, too, as a progressive development of rights and freedoms, which would be very good.

Senator Downe: You know obviously a lot more than many of the members of this committee, including myself, but can you point to any examples in the last few years where initiatives of the Commonwealth have evolved and assisted these countries?

I am concerned about the consensus model. I accept your argument totally that Canada, for a host of reasons, is a major player in this group. However, I am concerned, if we need consensus from everyone, that the smaller, weakest country that is opposed to some of the initiatives that we would undertake in Canada can stop the whole train, if you will. Is it better to do one-on-one engagement, or is it better to try to do something as a group in the Commonwealth? I do not think anyone objects to the objectives, but I am wondering: What are the results?

Mr. Schabas: I do not know that I can give you an example of how that works in the Commonwealth. I watched the consensus process in other contexts, for example, in the United Nations, or in a related development, which was the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court. The final result, after

au sein de ce groupe. Il s'agit d'un environnement privilégié pour le Canada et pour certaines de nos idées, par exemple, en ce qui a trait aux peuples autochtones, à la justice internationale et à la responsabilité de protéger. Nous pourrions faire bouger les choses à cet égard. Cependant, si nous faisons tout simplement le même travail qui est fait au sein des Nations Unies ou des organisations régionales, nous craignons que le résultat soit encore pire. Cela est toujours une préoccupation lorsque les gens reformulent, particulièrement dans le domaine des droits de la personne, mais sur des questions plus vastes également. Lorsque l'on reformule des déclarations, on finit par reculer plutôt qu'avancer.

Ce que nous voulons sans doute faire, c'est cibler des questions particulières, ne pas tenter d'avoir quoi que ce soit de global, car ça se fait ailleurs et cela ne devrait pas être l'objectif. Le concept de la responsabilité pour protéger comporte l'idée d'un engagement collectif à l'égard des droits de la personne qui va au-delà des frontières du pays pour travailler ensemble. Le Commonwealth permet de faire cela. C'est un bon environnement pour cette idée. Je pense que cela pourrait prospérer. Je ne m'attends pas à ce que nous fassions de progrès dans ce document sur les autres questions que j'ai mentionnées, les droits des gais et des lesbiennes ou la peine de mort. C'est trop difficile. Ce serait explosif et cela ferait sauter le projet. Il y a certaines questions, comme les peuples autochtones, où nous pourrions sans doute faire des progrès intéressants. Quoi qu'il en soit, il faudrait faire preuve de créativité et chercher une façon d'apporter quelque chose d'unique de sorte que dans cinq ans les gens disent : « En ce qui concerne ces droits, quelque chose d'important s'est produit lorsque le Commonwealth a adopté le document. » Cela aura une influence au-delà du Commonwealth également, sur le plan du développement progressif des droits et libertés, ce qui serait très bien.

Le sénateur Downe : Vous en savez de toute évidence beaucoup plus que bon nombre des membres du comité, dont moi-même, mais pouvez-vous nous donner des exemples d'initiatives du Commonwealth qui ont évolué au cours des dernières années et qui ont aidé ces pays?

Le modèle du consensus m'inquiète. J'accepte tout à fait votre argument lorsque vous dites que le Canada pour toute une série de raisons est un intervenant majeur au sein de ce groupe. Si nous avons besoin du consensus de la part de tous les pays membres, je crains cependant que le plus petit pays, le pays plus faible qui s'oppose à certaines de ces initiatives que nous pourrions entreprendre au Canada puisse arrêter le convoi tout entier, pour ainsi dire. Est-il préférable d'avoir des engagements individuels ou de tenter de faire quelque chose en groupe au sein du Commonwealth? Je ne pense pas que qui que ce soit s'oppose aux objectifs mais je me demande quels sont les résultats.

M. Schabas : Je ne sais pas si je peux vous donner un exemple de la façon dont cela fonctionne au sein du Commonwealth. J'ai regardé comment fonctionnait le processus du consensus dans d'autres contextes, par exemple aux Nations Unies, ou dans un développement connexe qui était l'adoption du Statut de Rome de

a few years of negotiating, was far beyond what anyone had actually expected. You can actually get some exciting results that come out of that process.

There is always a concern that a consensus document or a consensus approach leads to the lowest common denominator, but actually the results can be quite dynamic. I am sort of out of my depth in terms of how to do that; you would have to ask some of the skilled diplomats who know how to do that. All I know is that you can get those results and that a collective enthusiasm can build up if people are committed to the project.

With the Rome Statute of the International Criminal Court, I think there was always concern that there were people in the middle of it who were trying to sabotage it, but, in the end, they were not. The consensus worked and took on a life of its own. That happened more recently with amendments to the Rome Statute dealing with the crime of aggression. The Canadian involvement in that was very helpful. We played a constructive role as a stimulus, working quietly but very positively to help it advance. I think that kind of chemistry could work. You can get out of what appears to be a flawed, discouraging process of trying to get agreement by consensus. Interesting things do result, but you need the skills of diplomats, and it is beyond my expertise to make that happen.

Senator Wallin: I think I will take the flip side, but we may be heading in the same direction as my colleague Senator Downe. We had discussions yesterday that there would be no way to impose, legally speaking, any forms of behaviour or activity or to either entreat people to join or expel them for bad behaviour because it would be too complicated to do that. In a sense, we are talking about a mission statement or a set of goals or a charter, whatever it might be. Make the other case as to why we do not need this at all, for the points that my colleagues have raised. Could we not meet every once in a while attached to other international bodies that meet and have a day where Commonwealth countries that are so inclined gather? I am trying to get the larger frame here. Tell me why it should not happen.

Mr. Schabas: Many of these ideas that are in the charter are being very adequately dealt with in other fora, particularly within the UN but also within the regional organizations. The Commonwealth is a body with a history that exists for historical reasons and that brings together states that historically had this common imperial background, but it has now enlarged slightly by bringing in members who you might say are friends of the Commonwealth but are not part of that tradition, like Rwanda and Mozambique, for particular reasons. Maybe the Commonwealth could expand that way, and maybe we will just clutter up the world with too many organizations and

la Cour pénale internationale. Le résultat final, après quelques années de négociations, dépassait de loin toutes les attentes. Il s'agit d'un processus qui peut en fait donner des résultats très encourageants.

On craint toujours qu'un document ou une approche consensuelle nous ramène au plus petit dénominateur commun, mais en fait les résultats peuvent être assez dynamiques. Cela sortirait un peu de mon domaine de compétence que d'essayer d'expliquer comment faire cela; il vous faudrait demander à des diplomates qualifiés de vous l'expliquer. Tout ce que je sais c'est que l'on peut obtenir de tels résultats et que si les gens sont fermement engagés à l'égard du projet, il est possible de susciter un enthousiasme collectif.

En ce qui concerne le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, je pense que l'on craignait toujours qu'il y ait des gens qui tenteraient de saboter ce projet, mais au bout du compte, ce n'était pas le cas. Le consensus a fonctionné et s'est concrétisé. C'est ce qui s'est passé plus récemment avec les amendements qui ont été apportés au Statut de Rome en ce qui a trait au crime d'agression. La participation du Canada était très utile. Nous avons joué un rôle constructif qui a été stimulant, en travaillant en douce mais de façon très positive pour faire avancer le projet. Je pense que ce genre de formule pourrait fonctionner. Il est possible de sortir de ce qui semble être un processus décourageant, vicié, qui consiste à tenter d'en arriver à une entente par voie de consensus. Il en résulte des choses intéressantes, mais on a besoin des compétences des diplomates, ce qui va au-delà de mes compétences.

Le sénateur Wallin : Je dirais que d'un autre côté nous nous dirigeons peut-être dans la même direction que mon collègue le sénateur Downe. Hier nous avons dit qu'il n'y a aucune façon d'imposer légalement quelque forme de comportement ou d'activité que ce soit ou encore d'obliger les gens à se joindre ou encore à les expulser pour mauvais comportement car il serait trop compliqué de le faire. En un sens, nous parlons ici d'un énoncé de mission ou d'une série d'objectifs ou d'une charte, selon le cas. Expliquez-nous pourquoi nous n'avons pas besoin de cela, pour les points que mon collègue a soulevés. Ne pourrions-nous pas nous rencontrer de temps à autre en tant que membres d'autres organismes internationaux lorsque ces derniers se rencontrent pour une journée, si les pays du Commonwealth veulent se réunir? Je tente ici d'obtenir un cadre plus vaste. Dites-moi pourquoi cela ne devrait pas se faire.

M. Schabas : Bon nombre de ces idées que l'on retrouve dans la Charte peuvent être tout à fait abordées dans d'autres forums, particulièrement au sein des Nations Unies mais aussi au sein d'organisations régionales. Le Commonwealth est un organisme qui a été créé pour des raisons historiques et qui réunit des États qui par le passé partageaient des antécédents impériaux, mais cet organisme s'est maintenant quelque peu élargi pour accueillir des membres que l'on peut considérer comme des amis du Commonwealth mais qui ne font pas partie de cette tradition, notamment le Rwanda et le Mozambique, pour des raisons particulières. Le Commonwealth pourrait peut-être s'élargir de

meetings doing too much of the same thing. I think that is an interesting decision about the Commonwealth, whether it goes forward into new territories or whether it remains essentially what it is and fulfills the functions it has played in the past. I see it as an opportunity, but you asked me to state the case for the opposite. The job will get done even if the Commonwealth does not do it.

Senator Wallin: One thing Senator Segal expressed yesterday was that, regardless of how mild the rhetoric may be or the language of the charter, it will imply certain standards and behaviours on the part of members, which will then lead to bureaucracies for enforcement any way you look at it, and that a lot of these countries simply cannot afford that. It is all well and good for us, with the Department of Foreign Affairs, to have a section that is hived off looking at that, but in some small Commonwealth country, answering to make sure they are meeting the checklist of behaviour in line with the values laid out will just become a bureaucratic exercise.

Mr. Schabas: I guess anything like this is an unpredictable. The consequences are unpredictable. There are many examples, and I suppose if I thought about it I could provide you with a list of them, of attempts to make new documents. The Commonwealth has had its share. The UN has loads of resolutions and declarations and so on that no one pays much attention to. I have students who write doctoral theses about them, but no one actually reads that material. A lot of this is an exercise. The argument that it will be an exercise that ultimately will be a bit sterile, bureaucratic and fruitless does apply to many things we do at the international level. One hopes that sometimes one of these things catches fire.

I was reviewing earlier this week, as part of a project I was working on, Nelson Mandela's memoir, *Long Walk to Freedom*. He talks there about the inspiration the South African freedom, the anti-apartheid movement, received from the Atlantic Charter, which was adopted in August of 1941 on a ship in what is now Canadian waters but at the time was Newfoundland. Roosevelt and Churchill met on a ship. He talks about how that document inspired them to create the African National Congress and so on — not to create it, but to move it. I forget exactly what he was saying about what it did, but he was clearly identifying that as an inspiring document.

Bear in mind that a charter of the Commonwealth will have an importance that no other document adopted by the Commonwealth has. Just the title of it, if that remains, puts it in a very privileged position, and it could provoke very interesting

cette façon, et peut-être que l'on risque de se retrouver avec un trop grand nombre d'organisations et de réunions au cours desquelles on fait à peu près la même chose. Je pense que la décision qu'il faut prendre au sujet du Commonwealth est intéressante : faut-il inclure de nouveaux territoires ou doit-il rester essentiellement ce qu'il est et remplir les fonctions qu'il a toujours remplies par le passé. Je vois cela comme une opportunité, mais vous m'avez demandé de faire valoir des arguments contraires. Le travail va se faire même si le Commonwealth ne le fait pas.

Le sénateur Wallin : Une chose que le sénateur Segal a dite hier c'est que, peu importe jusqu'à quel point le libellé de la Charte peut être modéré, il imposera néanmoins certaines normes et certains comportements aux pays membres, et il faudra mettre en place une bureaucratie pour faire respecter ces règles d'une façon ou d'une autre, et bon nombre de ces pays n'en ont tout simplement pas les moyens. Tout cela est bien bon pour nous, nous avons le ministère des Affaires étrangères qui peut avoir une section qui s'occupe de cela, mais certains petits pays du Commonwealth pourraient avoir de difficultés à mettre en place une bureaucratie pour s'assurer que le comportement respecte les valeurs énoncées.

M. Schabas : Je suppose que ce genre de chose est imprévisible. Les conséquences sont imprévisibles. Il y a de nombreux exemples, et je suppose que si j'y réfléchissais, je pourrais vous en fournir toute une liste, une liste de tentatives pour préparer de nouveaux documents. Le Commonwealth a eu sa part. Les Nations Unies ont de nombreuses résolutions et de déclarations auxquelles personne n'accorde beaucoup d'attention. J'ai des étudiants qui rédigent des thèses de doctorat à ce sujet, mais en réalité personne ne lit ce genre de document. Une bonne partie de tout cela n'est en fait qu'un exercice. L'argument selon lequel ce serait un exercice qui ultimement sera un peu stérile, bureaucratique et inutile s'applique à trop de choses que nous faisons à l'échelle internationale. Il est à espérer que ce genre de choses puisse parfois attirer l'attention.

Plutôt au cours de cette semaine, dans le cadre d'un projet sur lequel je travaillais, je lisais les mémoires de Nelson Mandela intitulé *Un long chemin vers la liberté*. Il y parle de la façon dont la Charte de l'Atlantique a inspiré la liberté en Afrique du Sud, le mouvement antiapartheid, Charte qui a été adoptée en août 1941 sur un navire qui serait maintenant dans des eaux canadiennes mais qui à l'époque était à Terre-Neuve. Roosevelt et Churchill se sont rencontrés sur un navire. Il parle de la façon dont ce document les a inspirés pour créer le Congrès national africain — non pas pour le créer, mais pour le faire avancer. J'ai oublié exactement ce qu'il disait au sujet de ce qu'il a fait, mais il disait clairement que c'était là un document édifiant.

Il ne faut pas oublier qu'une charte du Commonwealth aura une importance que n'a aucun autre document adopté par le Commonwealth. Son simple titre, si on le garde lui donne une position très privilégiée, et cela pourrait provoquer des

developments. People in many member states of the Commonwealth might look to that and say, "We get our mandate from that document."

You asked me to be negative, but now I find myself tilting to the positive. This is unpredictable, but it is worth the effort.

Senator Wallin: You did exactly what I wanted. Thank you.

Senator D. Smith: I want to throw a couple of things out and get your reaction on them. Your emphasis on the responsibility to protect is a valid one, and Aboriginal and minority rights. Quite frankly, it would not bother me if we just put in section 15 of our own charter. I was an MP 30 years ago and very involved in that particularly with regard to physical and mental disabilities. That might be in the old dominion category of thinking.

The third one might be more challenging, the importance of international justice for atrocities. I agree with you. We were talking yesterday about a few instances. South Africa, to their credit, did withdraw at the height of apartheid there. They withdrew or they would have been booted out. The Commonwealth never did anything to Idi Amin when he was doing all those crazy things, even cannibalism.

In any event, one of my thoughts was that there are a lot of words in this that are kind of in the platitudinal category. I do not know if that weakens it. I think the fundamental things are bona fide democracy and minority and human rights enforced by the rule of law. Quite frankly, if those were the only elements in there, I would feel good about it. Maybe I could get your reaction to that.

The other thing I might dangle out there is that you were talking about experts and stuff like that, but if some night you are laying awake meditating, thinking or in a state of yoga or a trance, and some words come to you, do not be shy about sending them in to us. We can look at them. We are very open-minded people. Obviously you have skill sets here that are very relevant to this and you are identifying those three categories as relevant. I do not know if you have any thoughts on the things I tossed out there, but maybe you have some comments.

Mr. Schabas: In general, I agree with you on what the priorities are. You seem to lean towards a much more succinct document than the one that the Australians have prepared, and maybe that is the way to move on this.

I am working on a project now on the Universal Declaration of Human Rights, which is referenced in the preamble of the draft charter. This is a document that a Canadian, John Humphrey, contributed very substantially to in a very important way. It is a marvelous document that was adopted at a special time and in a

développements très intéressants. Les gens dans de nombreux États membres du Commonwealth pourraient la lire et dire : « Nous avons reçu notre mandat de ce document. »

Vous m'avez demandé d'être négatif, mais maintenant je penche du côté positif. Cela est imprévisible, mais l'effort vaut la peine d'être fait.

Le sénateur Wallin : Vous avez dit exactement ce que je voulais. Merci.

Le sénateur D. Smith : Je voulais faire quelques observations et obtenir votre réaction. Vous mettez l'accent sur la responsabilité de protéger, sur les droits des minorités et des Autochtones, et cela est très pertinent. Franchement, cela ne me dérangerait pas si nous n'avions que l'article 15 de notre propre Charte. J'ai été député il y a 30 ans et je me suis beaucoup intéressé à cette question particulièrement en ce qui concerne les handicaps physiques et mentaux. C'est peut-être une façon de penser qui remonte à l'ancien dominion.

Le troisième est peut-être un peu plus difficile, l'importance de la justice internationale pour les atrocités. Je suis d'accord avec vous. Nous avons discuté hier de quelques exemples. L'Afrique du Sud, et c'est tout à son honneur, s'était retirée sinon elle aurait été mise à la porte. Le Commonwealth n'a jamais fait quoi que ce soit à Idi Amin lorsqu'il a fait toutes ces choses terribles, même du cannibalisme.

Quoi qu'il en soit, je pensais entre autres qu'il y a là beaucoup de mots dans tout cela qui tombent en quelque sorte dans la catégorie de la platitude. Je ne sais pas si cela l'affaiblit. Je pense que ce qui est fondamental, c'est la démocratie de bonne foi, les droits des minorités et les droits de l'homme que fait respecter la primauté du droit. Franchement, je serais fort satisfait si c'était là les seuls éléments qu'on y retrouvait. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

L'autre chose que je voudrais dire, c'est que vous parliez des experts, mais si vous n'arrivez pas à dormir une de ces nuits, et que vous méditez, réfléchissez ou que vous êtes dans un état de transe ou de yoga et des mots vous viennent à l'esprit, ne vous gênez pas pour nous les envoyer. Nous pourrions les examiner. Nous avons une grande ouverture d'esprit. De toute évidence vous avez des compétences qui sont très pertinentes ici et vous dites que ces trois catégories sont pertinentes. Je ne sais pas si vous avez quelque chose à dire à la suite de ces observations que je viens de lancer, mais je vous invite à nous en faire part si vous en avez.

M. Schabas : De façon générale, je suis d'accord avec vous pour ce qui est des priorités. Vous semblez pencher en faveur d'un document beaucoup plus succinct que celui que les Australiens ont préparé, et c'est peut-être la façon de procéder ici.

Je travaille actuellement sur un projet de Déclaration universelle des droits de l'homme auquel on fait allusion dans le préambule du projet de charte. C'est un document auquel un Canadien, John Humphrey, a apporté une grande contribution. C'est un document merveilleux qui a été adopté à un moment

special environment in the world in 1948, and it remains current and useful. The Americans — Eleanor Roosevelt — were always arguing it was too long. It is about 1,700 words, which is 30 articles. By today's standards, that is a short document. However, there is a tendency in all these documents to make them long, partly because now we have more and more NGOs and interest groups, and everyone wants their little piece to be included. Therefore, maybe one of the ways to move on this is to campaign for a short, succinct document that you can put on a piece of paper or a pocket card that you can carry in a wallet or something. Perhaps that would appeal to people. Maybe trying to keep it concise is a way to do it.

Senator D. Smith: I resist the platitudes. I do not disagree with them, but they do not go towards the fundamental things that we think should be in the criteria if you are in the Commonwealth.

Mr. Schabas: It is a very interesting idea. If you had to set it out, you can do it much more succinctly than it is done there. The problem with people trying to be poetic is that they write long preambles with a lot of clichés in them.

Senator Raine: Thank you. I find this very interesting. I wonder if you could expand on the charters of the Francophonie and the Organization of American States. First, how are they different one from the other? What are the differences between the three organizations? How could a charter establish those differences? Second, how do they develop their charters? Are they legally binding?

Mr. Schabas: A charter in international law has usually been reserved for a kind of constitutional document for an organization, and that is not what is being proposed here. This is more of a declaration or a manifesto type of document. The paradigm for this would be the Charter of the United Nations, of course, which does not actually say a great deal about the content of the United Nations at all; it is an organizational instrument. It is like a constitution. It really only has a few provisions at the beginning that talk about the purposes and the principles of the United Nations. That would be the Charter of the Organization of American States, which is along similar lines. These are more constitutional documents of an organization.

The term itself can be used in whatever way we choose. In Canada, we chose to use the term "Canadian Charter" for the part of our Constitution that deals with fundamental rights. We did not have to do that; there were many other options.

I do not know the thinking behind why this should be called a charter. It is not the same thing as many other charters. It probably resists too much of a comparison with the charters of other organizations. This is more of a kind of manifesto — a touchstone that we would look to for the guiding principles of the organization. That would then be used, for example, in the case of

spécial et dans un environnement spécial dans le monde en 1948 et il reste actuel et utile. Les Américains — Eleanor Roosevelt — ont toujours fait valoir qu'il était trop long. C'est un document de 1 700 mots et qui compte 30 articles. Selon les normes d'aujourd'hui, c'est un document qui est court. Cependant, ces documents ont tendance à être plutôt longs, en partie parce que nous avons de plus en plus d'ONG et de groupes d'intérêt et que tout le monde veut être inclus. Donc, une façon de faire avancer les choses serait peut-être de faire campagne pour avoir un document court et succinct dont tout le texte pourrait rentrer sur une seule page ou sur une petite carte que l'on pourrait mettre dans sa poche ou dans son portefeuille. Peut-être que les gens aimeraient cela. Il faudrait peut-être essayer d'être le plus concis possible.

Le sénateur D. Smith : Je résiste aux platitudes. Je ne les conteste pas, mais elles ne correspondent pas aux éléments fondamentaux qui à notre avis devraient faire partie des critères si on est membre du Commonwealth.

M. Schabas : C'est une idée très intéressante. S'il fallait le faire, on pourrait être beaucoup plus succinct qu'on ne l'est ici. Le problème c'est que les gens tentent d'être poétiques et rédigent ainsi de longs préambules qui contiennent de nombreux clichés.

Le sénateur Raine : Merci. Je trouve cela très intéressant. Je me demandais si vous pouviez nous parler davantage des chartes de la francophonie et de l'organisation des États américains. Tout d'abord, comment diffèrent-elles l'une de l'autre? Quelles sont les différences entre ces trois organisations? Comment une charte pourrait-elle établir ces différences? Deuxièmement, comment ces organisations élaborent-elles leurs chartes? Ces chartes sont-elles contraignantes sur le plan juridique?

M. Schabas : En droit international, une charte est habituellement réservée à un document constitutionnel pour une organisation, et ce n'est pas ce qui est proposé ici. Il s'agit plutôt d'une déclaration ou d'un manifeste. Le paradigme dans ce cas-ci serait la Charte des Nations Unies, bien sûr, qui ne dit pas en fait grand-chose au sujet du contenu des Nations Unies; c'est un instrument organisationnel. C'est comme une constitution. Elle ne comporte en fait que quelques dispositions au début qui parlent de l'objectif et des principes des Nations Unies. C'est à peu près la même chose pour la Charte de l'Organisation des États Américains. Ce sont là plutôt des documents constitutionnels d'une organisation.

Le terme lui-même peut être utilisé comme nous le choisissons. Au Canada, nous avons choisi le terme « Charte canadienne » pour désigner la partie de notre Constitution qui porte sur les droits fondamentaux. Nous n'étions pas forcés de choisir cette option; il y en avait de nombreuses autres.

Je ne sais pas pourquoi on devrait appeler ceci une charte. Ce n'est pas la même chose que bien d'autres chartes. On ne peut probablement pas vraiment la comparer aux chartes des autres organisations. Cela ressemble davantage à un genre de manifeste — un modèle sur lequel nous nous baserions pour établir les principes directeurs de l'organisation. Il pourrait

a struggle about whether to expel or suspend a member. It would be turned to. The grounds for suspension or expulsion would be a serious breach of the principles in the charter.

I mentioned the example of the Atlantic Charter, which was an inspirational manifesto rather than a constitutional instrument, and the example that provided for Nelson Mandela.

“Charter” is a precious word. I think this may be one of the concerns with this. If it is used for a rather banal document, it is almost an abuse of the word. It suggests something quite inspiring and important in this context, so you would not want to misfire on how it is used.

The Chair: Mr. Schabas, I would like to intervene here. You were saying that the Commonwealth has always been consensus-driven and that is a way, historically, not only in the Commonwealth but other associations, to draw in people who had some interest or some values in common and others that perhaps were not yet matured or that were diverging. One of the things to keep a Commonwealth going is not to have consensus all the time and shy away from action, and have coalitions of the willing within the Commonwealth working on similar needs.

I think of the Commonwealth on small islands. If you look at Vanuatu, Tonga, and Maldives — I am trying to get my Commonwealths straight here — they may wish to work on issues and rights on a different level, at a different speed, and in a different manner. It was rather innovative when the Commonwealth came together to take Canada, New Zealand, and India and say, “Work together.” Of course, they were drawn to consensus, and it was rather mild.

Is it time to do it the other way?

I think you said the International Criminal Court was started with the United Nations, which turned into the Rome treaty, and it has had an interesting development. You are not bound by it until you ratify it, but it drove an international consensus in a different way. If you are not in it, you will still be affected by that standard.

That was an interesting way to approach human rights development. I am wondering if the Commonwealth is struggling, with all their diversity, to move the agenda in a different way, which would be to go off a consensus model and use another mechanism or tool.

Mr. Schabas: My experience that I referred to from a year and a half ago with the Commonwealth senior legal officials and the debates about capital punishment and other issues again clearly

ensuite être utilisé, par exemple, dans le cas d’un différend portant sur l’expulsion ou la suspension d’un membre. On pourrait se tourner vers ce modèle. La suspension ou l’expulsion reposerait sur une infraction grave aux principes de la charte.

J’ai mentionné l’exemple de la Charte de l’Atlantique, qui était un manifeste d’inspiration plutôt qu’un outil constitutionnel, de même que l’exemple de Nelson Mandela.

Le terme « charte » est précieux. Je pense que c’est l’une des préoccupations ici. Si on l’utilise pour un document plutôt banal, c’est presque un emploi abusif du mot. Cela laisse entrevoir quelque chose d’assez inspirant et important dans ce contexte, de sorte que vous ne voulez pas vous tromper au sujet de la façon dont il est utilisé.

La présidente : Monsieur Schabas, j’aimerais intervenir. Vous avez dit que le Commonwealth a toujours pris des décisions par consensus et qu’il s’agit d’une façon, non seulement pour le Commonwealth mais aussi pour les autres organisations, du point de vue historique, d’attirer des gens qui avaient des intérêts ou des valeurs en commun ou d’autres qui, peut-être, n’avaient pas d’opinion bien établie ou étaient d’opinion contraire. Pour que le Commonwealth continue de fonctionner, il ne s’agit pas d’établir toujours des consensus ni d’éviter d’agir, mais plutôt de constituer des coalitions des partenaires pour une même cause au sein du Commonwealth, qui travaillent à la satisfaction de besoins semblables.

Je pense au Commonwealth dans les petites îles. Si on prend Vanuatu, les Tonga et les Maldives — j’essaie de bien me rappeler de mes Commonwealths ici — ces pays peuvent souhaiter travailler à certaines questions et droits à un niveau différent, à une vitesse différente et de façon différente. Le Commonwealth a fait preuve d’une bonne créativité lorsqu’il a dit au Canada, à la Nouvelle-Zélande et à l’Inde : « Travaillez ensemble. » Bien sûr, ils ont réussi à établir un consensus, et tout s’est déroulé rondement.

Est-il temps d’agir de l’autre façon?

Je pense que vous avez dit que la Cour pénale internationale a été créée par les Nations Unies, au moyen du Traité de Rome, et le développement de tout cela a été intéressant. Un traité n’est pas exécutoire avant d’être ratifié, mais dans ce cas-ci, le consensus international a été établi de façon différente. Si on n’en fait pas partie, la norme nous concernera tout de même.

C’était une façon intéressante d’aborder l’avancement des droits de la personne. Je me demande si le Commonwealth a du mal, en raison de toute sa diversité, à faire avancer ses objectifs de façon différente, en abandonnant le modèle consensuel au profit d’un autre mécanisme ou outil.

M. Schabas : L’expérience dont j’ai parlé et qui remonte à un an et demi avec les principaux responsables juridiques du Commonwealth ainsi que les débats entourant la peine capitale

underscore the fact that it is extremely difficult to move forward on certain issues within the Commonwealth, and consensus on those points is out of the question.

I do not think that agreeing to have a consensus document in any way prevents asymmetric developments — to which you are referring — within the organization, either. I do not see anything incompatible about doing both.

The idea of consensus is a strange phenomenon — even consensus documents are — in international relations and international law. The Universal Declaration of Human Rights to which I referred was adopted. There was a vote, and everything was voted on it along the way while it was being developed. That was the old style within the United Nations. Finally, the vote was almost a consensus. I think the Soviet Union, the Soviet bloc, South Africa, and Saudi Arabia finally abstained in the end. However, it was essentially adopted by unanimity rather than by consensus in the strict sense.

I think the diplomats will tell us that consensus is a very effective way to reach agreement on a document that has some coherence to it. If you vote on other things, you get bizarre results where you have provisions that are incompatible with one another, and you cannot predict that. You cannot be sure about the outcome, and you can get that with a consensus.

I think what you are probably doing is calling into question the wisdom of moving forward with this project at all.

Regardless, I do not see it being adopted in any other way but by general agreement. I think that is a given.

Senator Mahovlich: Thank you. I was just wondering what your thoughts are on getting a poet laureate. Coincidentally, we appointed a poet laureate for the year just yesterday. What if we were to approach him, present him with this charter, have him look at it, and have him come up with his own words to inspire different countries? Do you think that would be a good idea?

Mr. Schabas: Senator Mahovlich, I think it would be worth a try to see what would arise. What would happen then would be the draft would go to a big meeting of diplomats sitting around and they would try to remove all of the poetry from the wonderful poem that had been created.

There would be a concern as well that creative language might have results that are too unpredictable. In this field people are always aware that on the one hand they want to find new formulations, to get away from the clichés and to inspire. At the same time they are nervous that a turn of phrase that may be innocent will have strange consequences.

et d'autres questions soulignent encore une fois clairement le fait qu'il est extrêmement difficile de faire avancer certaines questions au sein du Commonwealth; dans de tels cas, un consensus est hors de question.

Je ne pense pas que le fait d'accepter un document consensuel empêche de quelque façon que ce soit les avancés asymétriques — celles dont vous avez parlé — au sein de l'organisation, non plus. Je ne vois aucun obstacle au fait d'adopter les deux méthodes.

L'idée du consensus est un phénomène étrange — même les documents consensuels le sont — dans le domaine des relations internationales et du droit international. La Déclaration universelle des droits de l'homme, dont j'ai parlé, a été adoptée. Il y a eu un vote, et tous ses éléments ont été mis aux voix pendant sa création. C'est ainsi qu'on fonctionnait auparavant aux Nations Unies. Au bout du compte, le vote a été presque unanime. Je pense que l'Union soviétique, le Bloc soviétique, l'Afrique du Sud et l'Arabie saoudite ont fini par s'abstenir. Toutefois, le document a essentiellement été adopté à l'unanimité, plutôt que par consensus dans son sens le plus strict.

Je pense que les diplomates nous diront qu'un consensus est une façon très efficace de s'entendre sur un document de façon cohérente. Si on vote sur d'autres choses, on obtient des résultats bizarres et des dispositions qui sont incompatibles les unes avec les autres; on ne peut pas le prédire. On ne peut pas être certain du résultat, et on peut l'être avec un consensus.

J' imagine que vous remettez probablement en question l'idée de déterminer s'il est sage d'aller de l'avant avec ce projet.

Malgré tout, je ne vois pas comment cela pourrait être adopté d'une façon autre qu'un accord général. Je pense que cela va de soi.

Le sénateur Mahovlich : Merci. Je me demandais seulement ce que vous pensez de l'idée de nommer un poète officiel de la Reine. Par coïncidence, nous avons nommé un poète officiel pour l'année hier seulement. Et si nous l'abordions, que nous lui présentions cette charte, que nous lui demandions de la lire et qu'il puisse trouver en ses propres mots des façons d'inspirer les différents pays? Pensez-vous que ce serait une bonne idée?

M. Schabas : Sénateur Mahovlich, je pense qu'il vaudrait la peine de l'essayer pour voir ce qui se passerait. Ce qui arriverait ensuite, c'est que la première copie serait envoyée à une grande délégation de diplomates assis autour d'une table; ils essaieraient d'éliminer toute la poésie du merveilleux poème qui aurait été créé.

Je me préoccupe aussi du fait que le langage créatif pourrait avoir des résultats trop imprévisibles. Dans ce domaine, les gens savent toujours que d'un côté, on veut trouver de nouvelles formulations, pour abandonner les clichés et offrir l'inspiration. En même temps, les gens sont nerveux parce qu'une tournure de phrase qui peut paraître innocente aura des conséquences étranges.

That being said, I think the opportunity here is to create something original, and maybe this is one way to look for that. I think that is a nice idea. I do not know what the result would be.

Senator Mahovlich: I do not either, but most poets have inspired us over the years.

Mr. Schabas: Some have.

Senator Robichaud: Mr. Schabas, in the executive summary we read that heads of government decided it was important to build a stronger, more resilient, progressive Commonwealth and to make it more relevant to its times and to its people in the future, because some members feared that it was becoming irrelevant. It also mentions the core values: peace, democracy, rule of law, human rights, gender equality, economic development and freedom of expression.

In the charter that is proposed, do you think that it would make the Commonwealth more relevant?

Mr. Schabas: Senator Robichaud, I think I expressed myself at the beginning of my testimony about the draft, which I think does not actually make a very significant step forward or contribution, but I do think the potential is there for that to happen.

There is certainly space on the international scene for institutions like the Commonwealth to make useful contributions. There are special relationships relating to history and shared experience that could be very positive.

I would not be dismissive of it, although I would not rule out the fact that the Commonwealth could wither away as a useful or interesting international institution. That could happen over the coming years, but there is still enough energy left in it to keep trying to move it. We have occasionally new members that seek to join it and the common vision that comes from the culture and the shared experience, and to some extent the shared language, although you could exaggerate that, but it is an odd organization.

I notice in the materials now they boast about how many people there are in the Commonwealth, which is now over two billion, I guess, but more than half of them are in India, I think. Maybe we should just let India run everything, and we will all be appendages of it.

Then it has this strange thing of the dominions, Canada, New Zealand, Australia and so on, and the smaller countries that are still living with underdevelopment and those issues, and also political regimes that are not comparable to the modern democracies that we see in the developed former dominions of the Commonwealth. There is also this strange relationship that we have the mother country that goes right back to the beginning.

Cela dit, je pense qu'on a la possibilité ici de créer quelque chose d'original, et c'est peut-être une façon de chercher à le faire. Je pense que c'est une belle idée. Je ne sais pas ce que seraient les résultats.

Le sénateur Mahovlich : Moi non plus, mais la plupart des poètes nous ont inspirés au cours des années.

M. Schabas : Certains l'ont fait.

Le sénateur Robichaud : Monsieur Schabas, dans le résumé, nous pouvons lire que les chefs de gouvernement ont décidé qu'il était important de bâtir un Commonwealth plus fort, plus résilient et plus progressif qui sera davantage de son temps et qui tiendra compte de ses populations à l'avenir, parce que certains membres craignaient qu'il ne devienne désuet. On y mentionne aussi les valeurs fondamentales : la paix, la démocratie, la primauté du droit, les droits de la personne, l'égalité entre les sexes, le développement économique et la liberté d'expression.

Dans la charte proposée, pensez-vous que cela rendrait le Commonwealth plus pertinent?

M. Schabas : Sénateur Robichaud, je pense m'être exprimé au début de mon témoignage au sujet de la première version; je pense qu'elle ne constitue pas un pas en avant très important ni une contribution majeure, mais je pense qu'elle a tout de même le potentiel de le faire.

Sur la scène internationale, il y a certainement de la place pour des institutions comme le Commonwealth, qui peuvent faire des contributions utiles. Il y a des relations spéciales liées à l'histoire et des expériences communes qui pourraient être très positives.

Je ne rejeterai pas l'idée, mais je ne mettrais pas non plus de côté le fait que l'utilité ou l'intérêt du Commonwealth, à titre d'institution internationale, pourrait s'effriter. Cela pourrait se passer au cours des prochaines années, mais l'organisation a encore suffisamment d'énergie pour tenter de continuer d'avancer. À l'occasion, de nouveaux membres cherchent à se joindre à l'organisation et à la vision commune qui découle de la culture et des expériences partagées, et dans une certaine mesure de la langue commune, mais on pourrait l'exagérer, et il s'agit d'une organisation étrange.

Je constate que, dans les documents, l'organisation se targue de compter aujourd'hui plus de 2 milliards de personnes au sein du Commonwealth, je suppose, mais plus de la moitié de ces personnes sont en Inde, je pense. Peut-être devrions-nous simplement donner le contrôle à l'Inde, et nous nous y annexerons tous.

Il y a aussi l'étrangeté des dominions, soit le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et ainsi de suite, ainsi que des petits pays qui sont encore sous-développés et qui ont d'autres problèmes semblables, de même que des régimes politiques qui ne se comparent pas aux démocraties modernes qui ont cours dans les anciens dominions développés du Commonwealth. Nous avons également cette étrange relation avec la mère patrie depuis

The mother country once ran everything from London, and now we have these other centres that play very distinct roles, like Canada and Australia and other countries.

It is sitting there as an organization with the possibility to do things, but I think it is not settled whether it will go forward or become increasingly marginal and irrelevant over time.

Senator Robichaud: If we were then to recommend the charter that is before us that is proposed by the Eminent Persons Group, without making the major changes as you have suggested, we would be missing an opportunity, would we not?

Mr. Schabas: I believe that we should exploit the opportunity. The Eminent Persons Group recommended the charter, but I do not think the Eminent Persons Group recommend the Australian draft. I think we could endorse the idea of the charter, but at the same time express reservations about it if it is confined to what the Australian draft really is.

I think you will find appropriate language to say that because, as I mentioned at the very beginning, the author of the Australian draft is a very distinguished person. I would not want to be too dismissive of what he contributes and what he could do.

It would be very useful to find appropriate language to indicate that this draft is really just a starting point and that it is inadequate, if that is all it is, it would be an inadequate contribution and not worth the effort.

The Chair: One of the difficulties of the Commonwealth is still that at its inception it was Australia, New Zealand, Canada, U.K. and the others, and there is some distance both in the parliamentary assembly, where Senator Smith and I have worked for many years, and at the heads of government between the emerging democracies that came out of Africa and the island states and the traditional, older democracies.

Is this not an opportunity, whether you call it a charter or not, to talk about the equality of nations as opposed to the dependency that was there and is there still some distance and friction about? I have heard in other countries, why was it an Australian who is taking credit for drafting the charter? Why is it not one of the other countries, an island state or Africa? Senator Segal points out that in the Eminent Persons Group there was balance.

There are those issues about the equality of nations putting upon newer nations our older values, and the message does not come through that there are universal values there. Is there an opportunity to inject something about the newer states and their equality but also their responsibilities?

les tout débuts. La mère patrie dirigeait auparavant tout à partir de Londres, et nous avons maintenant d'autres centres qui jouent des rôles très distincts, comme le Canada, l'Australie et d'autres pays.

Cette organisation existe, avec toutes ces possibilités d'agir autrement, mais je pense qu'elle n'a pas décidé si elle irait de l'avant ou devenir de plus en plus marginale et désuète avec le temps.

Le sénateur Robichaud : Si nous devons alors recommander la charte que nous avons devant nous et qui nous a été proposée par le Groupe de personnalités éminentes, sans faire de changements majeurs comme vous l'avez proposé, nous perdrons une possibilité, n'est-ce pas?

M. Schabas : Je pense que nous devons exploiter cette possibilité. Le Groupe de personnalités éminentes a recommandé la charte, mais je ne pense pas qu'il recommande la version de l'Australie. Je pense que nous pourrions appuyer l'idée de la charte, tout en exprimant des réserves à ce sujet si elle se limite à ce que l'on trouve en fait dans la version de l'Australie.

Je pense que vous trouverez les bons mots pour le dire parce que, comme je l'ai mentionné au tout début, l'auteur de la version de l'Australie est une personnalité éminente. Je veux accorder toute l'importance qu'il se doit à sa contribution et à ce qu'il pourrait faire.

Il serait très utile de trouver les bons mots pour indiquer que cette version est en fait seulement un point de départ et qu'elle est inadéquate, si c'est tout ce qu'elle est, ce serait une contribution inadéquate et ça ne vaudrait pas les efforts.

La présidente : L'une des difficultés au Commonwealth, c'est qu'à ses tout débuts, il était composé de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Canada, du Royaume-Uni et des autres pays; il y a une distance à l'assemblée parlementaire, où le sénateur Smith et moi avons travaillé pendant de nombreuses années et entre les chefs de gouvernement des démocraties émergentes venant de l'Afrique ainsi que les États insulaires, de même que des démocraties traditionnelles, plus anciennes.

Ne pourrait-il pas s'agir d'une bonne possibilité, peu importe si on parle de charte ou non, de discuter de l'égalité des nations, plutôt que de la dépendance qui existait, et de la question de savoir s'il y a encore cette distance et ses frictions? Dans d'autres pays, on se demande pourquoi c'est un Australien qui s'attribue le mérite d'avoir rédigé la charte. On se demande pourquoi l'auteur ne venait pas de l'un des autres pays, un État insulaire ou l'Afrique? Le sénateur Segal a souligné qu'il y avait un équilibre dans la composition du Groupe de personnalités éminentes.

Il y a des questions concernant l'égalité des nations qui imposent leurs anciennes valeurs aux nouvelles nations, et le message voulant qu'il existe des valeurs universelles ne ressort pas. Y a-t-il une possibilité d'inclure quelque chose au sujet des nouveaux États et de leur égalité, mais également de leurs responsabilités?

Mr. Schabas: Thank you, Senator Andreychuk. I think that is a very interesting idea. Maybe one way to move this forward is to express the idea that we might solicit some competing drafts. I do not think anyone appointed Australia to come up with the draft. While we appreciate their contribution and their effort, I think it is a legitimate point that we might get a very different result. If we are talking about poetry, if we got four poets together, they would not resemble each other; there would be four different poems and different meters.

Senator Mahovlich: You do not want a committee.

Mr. Schabas: No, I know. I have never heard of a poem written by a committee. However, if you had an African draft and one from a Pacific island state and one from the Caribbean, you might get very creative approaches to it, and it might be better. That would be a wonderful symbolism for the Commonwealth, without wanting to disparage the Australian contribution, that the draft charter would actually emerge from an unpredictable corner of the Commonwealth. I think it has the potential to be a very attractive result.

The Chair: Professor Schabas, you have done exactly what I thought you would do. I feel I was privileged to be at one of your lectures or seminars. You have taken us through a lot of areas that I think we have been studying. You have given us a lot in a short time. I hope we will be able to do justice to the request to study the feasibility of the charter from a Canadian perspective, and certainly with your wealth of knowledge you have assisted us.

Thank you very much.

Mr. Schabas: Thank you.

(The committee adjourned.)

M. Schabas : Merci sénateur Andreychuk. Je pense que c'est une idée très intéressante. Peut-être qu'une façon d'aller de l'avant consisterait à exprimer l'idée voulant que nous pourrions demander des versions différentes. Je pense que personne n'a chargé l'Australie de rédiger cette version. S'il est vrai que nous apprécions sa contribution et ses efforts, je pense qu'on peut dire de façon tout à fait légitime que nous pourrions obtenir un résultat très différent. Si on parle de poésie, et si on réunit quatre poètes, ils ne se ressemblent pas; on obtiendrait quatre poèmes différents et des vers différents.

Le sénateur Mahovlich : Vous ne voulez pas d'un comité.

M. Schabas : Non, je sais. Je n'ai jamais entendu parler d'un poème écrit par un comité. Toutefois, si on avait une version de l'Afrique, une d'un État insulaire du Pacifique et une des Caraïbes, on pourrait obtenir des approches très créatives, et ce serait peut-être préférable. Cela constituerait un merveilleux symbole pour le Commonwealth, sans vouloir amoindrir la contribution de l'Australie, si la première version de la charte provenait en fait d'un coin imprévisible du Commonwealth. Je pense que cela aurait le potentiel d'être un résultat très attrayant.

La présidente : Professeur Schabas, vous avez fait exactement ce que je pensais. J'estime avoir été privilégiée puisque j'ai participé à un de vos ateliers ou séminaires. Vous nous avez fait traverser de nombreux domaines que nous avons étudiés, je pense. Vous nous en avez beaucoup donné en peu de temps. J'espère que nous serons en mesure d'honorer votre demande d'étudier la faisabilité de la charte du point de vue canadien, et nous aurons certainement votre vaste connaissance qui nous aidera.

Merci beaucoup.

M. Schabas : Merci.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, February 29, 2012

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Olivier Nicoloff, Director, Democracy, Commonwealth and Francophonie;

Thomas Balint, Senior Policy Advisor.

Senate of Canada:

The Honourable Hugh Segal, Senator.

Thursday, March 1, 2012

As an individual:

William A. Schabas, Professor of International Law, Department of Law, Middlesex University.

TÉMOINS

Le mercredi 29 février 2012

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Olivier Nicoloff, directeur, Direction de la démocratie, de la Francophonie et du Commonwealth;

Thomas Balint, conseiller principal en politiques.

Le Sénat du Canada :

L'honorable Hugh Segal, sénateur.

Le jeudi 1^{er} mars 2012

À titre personnel :

William A. Schabas, professeur de droit international, Faculté de droit, Université du Middlesex.