

L'influence des normes internationales au Canada : l'approche de la Cour suprême du Canada en cas de conflits ou de concurrence avec le droit interne

Richard Wagner

Juge à la Cour suprême du Canada

I. Remarques liminaires

Au Canada comme ailleurs, la question des situations de conflits ou de concurrence entre la Constitution et les normes internationales évoque, *a priori*, la question plus fondamentale de la relation entre le droit interne et le droit international. À maintes reprises, la Cour suprême du Canada a été appelée à se prononcer à ce sujet et ce, dans le cadre d'un vaste éventail de domaines du droit, notamment ceux de l'immigration et des droits de la personne, mais aussi ceux du droit du travail, du droit commercial et du droit criminel.

L'influence du droit international au Canada est certes incontestable. Or, cette influence est particulièrement remarquable depuis l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982. La *Charte canadienne*, qui a valeur constitutionnelle, s'inspire d'ailleurs largement de divers traités internationaux, particulièrement la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de même que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹. Qui plus est, les lois fédérales canadiennes incorporent de nombreuses règles issues du droit international, que l'on pense aux domaines de l'aéronautique, du droit maritime, de l'environnement, de la fiscalité ou du commerce international, entre autres².

1. Cf. «La suprématie de la Constitution», Rapport canadien préparé dans le cadre du 7^e Congrès triennal de l'ACCPUF (avril 2015) (ci-après «Rapport canadien») à la p. 364.

2. A. de Mestral et E. Fox-Decent, «Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law», (2008) 53 R.D. McGill 573 à la p. 578.

Compte tenu de la place considérable qu'occupe le droit international dans le contexte juridique canadien, il n'est pas étonnant que la Cour suprême ait été saisie à de nombreuses reprises de questions relatives à l'étendue de l'application du droit international. Aujourd'hui, pour les fins de notre session de travail, je me propose donc de passer en revue quelques arrêts choisis afin de vous exposer la démarche canadienne en la matière, y compris lorsqu'il est question de conflits ou de concurrence entre le droit international et le droit interne canadien.

II. Retour sur les principes d'application du droit international au Canada

Nonobstant son importance au Canada, le droit international appartient néanmoins à une sphère qui demeure indépendante de celle du droit interne canadien. L'intégration du droit international au droit interne dépend en fait de la source de droit international en cause, selon qu'il s'agisse d'une coutume ou d'un traité. En ce qui a trait à la coutume, l'incorporation au droit interne est automatique. Comme l'a récemment rappelé la Cour suprême du Canada : « L'incorporation automatique des règles prohibitives du droit international coutumier se justifie par le fait que la coutume internationale, en tant que droit des nations, constitue également le droit du Canada à moins que, dans l'exercice légitime de sa souveraineté, celui-ci ne déclare son droit interne incompatible³. »

Il en va autrement de l'intégration des règles internationales découlant de traités ou de conventions signés par le Canada, lequel est un pays de tradition dualiste en la matière, comme le veut le modèle britannique. La Cour suprême du Canada l'a confirmé en ces termes et je cite : « [À] moins qu'une disposition d'un traité n'exprime une règle du droit international coutumier ou une norme impérative, cette disposition ne deviendra exécutoire en droit canadien que s'il lui est donné effet par l'intermédiaire du processus d'élaboration des lois du Canada⁴. » Fin de la citation.

Cependant, qu'il soit question d'obligations découlant du droit international coutumier ou d'un traité, le principe de conformité avec le droit international demeure le point de départ eu égard à l'application du droit international dans tous les cas. Il s'agit d'une présomption applicable en matière d'interprétation législative dont le but est précisément de minimiser les situations de conflits ou de concurrence entre le droit interne et les normes internationales : « Cette

3. *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292, 2007 CSC 26 au para. 39.

4. *Kazemi (Succession) c. République islamique d'Iran*, [2014] 3 R.C.S. 176, 2014 CSC 62 au para. 149.

présomption se fonde sur le principe judiciaire selon lequel les tribunaux sont légalement tenus d'éviter une interprétation du droit interne qui emporterait la contravention de l'État à ses obligations internationales, sauf lorsque le libellé de la loi commande clairement un tel résultat⁵. »

Voilà donc pour la toile de fond à laquelle donnent lieu les principes d'application du droit international au Canada. Or, si ces principes sont somme toute assez clairs, il reste que le droit international est en évolution constante, et la Cour suprême du Canada, comme tout tribunal, se doit de faire preuve de discernement en abordant l'interaction entre le droit international et son droit interne, et à plus forte raison sa Constitution⁶. C'est dans cet esprit que je souhaite, aujourd'hui, vous faire part d'exemples illustrant la démarche canadienne.

III. L'affaire Baker: L'influence des obligations internationales sur le droit interne canadien

Mon survol de la jurisprudence canadienne au sujet de l'influence du droit international commence avec une affaire relative au droit de l'immigration qui remonte à 1999. La partie demanderesse dans cette affaire, une mère d'enfants nés au Canada, cherchait à être dispensée de certaines exigences imposées par la loi canadienne sur l'immigration pour des raisons d'ordre humanitaire, et spécifiquement dans l'intérêt de ses enfants. La loi en cause comporte effectivement des dispositions qui autorisent une telle dispense pour des raisons humanitaires, mais elle est muette quant aux intérêts des enfants et ce, nonobstant le fait que le Canada soit signataire de la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*. La question posée devenait alors la suivante : « Vu que la loi sur l'immigration n'incorpore pas expressément le langage des obligations internationales du Canada en ce qui concerne la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*, les autorités d'immigration fédérales doivent-elles considérer l'intérêt supérieur de l'enfant né au Canada comme une considération primordiale dans l'examen du cas d'un requérant sous le régime [...] de la loi sur l'immigration ? »

La majorité de la Cour suprême a répondu à cette question par l'affirmative. Sous la plume de la juge Claire L'Heureux-Dubé, la Cour a souligné que les valeurs exprimées par le droit international des droits de la personne peuvent être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois canadiennes⁷. Concrètement, cela signifie que toute décision prise sous l'égide

5. *Hape* au para. 53.

6. *Kazemi* au para. 150.

7. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 au para. 70.

de la loi sur l'immigration à des fins humanitaires doit tenir compte des engagements pris par le Canada, en l'occurrence ceux découlant de la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*, même si cette convention n'a pas été mise en vigueur par le Parlement. Toute décision contraire, c'est-à-dire « incompatible avec la tradition humanitaire du Canada⁸ » pourra être écartée au motif qu'elle est déraisonnable. Plus de quinze ans après avoir été rendu, l'arrêt *Baker* demeure une référence en la matière et sert d'illustration éloquente du droit international en tant que « source pertinente et persuasive » au Canada, notamment en ce qui a trait aux droits de la personne⁹.

Toujours dans le même esprit, la Cour suprême n'hésite pas à comparer, au besoin, les valeurs canadiennes à celles de pays dits « comparables » afin de mesurer la tendance internationale, par exemple dans le contexte de la peine de mort.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de noter que la Cour s'est livrée tout récemment à un exercice semblable dans le contexte de l'euthanasie, justifiant en partie un revirement de sa jurisprudence – qui jusqu'à alors ne reconnaissait pas le droit à l'euthanasie – du fait qu'un nombre grandissant de pays autorisent dorénavant une certaine forme d'aide à mourir¹⁰.

IV. L'affaire Kazemi: Les limites à l'application du droit international

Passons maintenant à jugement plus récent de la Cour suprême du Canada qui a été décidé l'année dernière, à savoir l'affaire *Kazemi*. Il s'agit d'une affaire tristement célèbre de par ses faits : Mme Kazemi, une citoyenne canadienne qui exerçait le métier de photographe et de journaliste, s'était rendue en Iran et a été arrêtée alors qu'elle photographiait des personnes qui protestaient à l'extérieur d'une prison à Téhéran. Au cours de sa détention, elle a été battue, agressée sexuellement et torturée, et elle est décédée des suites de ses blessures quelques semaines plus tard. Son fils, n'ayant pu obtenir réparation en Iran, a intenté au Québec une action civile contre l'Iran, le chef d'État de l'Iran et deux agents de l'État pour la torture alléguée et le décès de sa mère.

8. *Baker* au para. 75.

9. Cf. Rapport canadien à la p. 365. L'expression « source pertinente et persuasive » vient du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (au para. 60): « En somme, bien que je ne croie pas que les juges soient liés par les normes du droit international quand ils interprètent la Charte, il reste que ces normes constituent une source pertinente et persuasive d'interprétation des dispositions de cette dernière, plus particulièrement lorsqu'elles découlent des obligations internationales contractées par le Canada sous le régime des conventions sur les droits de la personne. »

10. *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5.

La question principale que soulevait cette action portait sur l'immunité de juridiction, à savoir plus particulièrement si le droit international exige une interprétation de la loi canadienne sur l'immunité des États qui reconnaît une exception au principe de l'immunité dans les cas de torture.

La Cour suprême a répondu à cette question par la négative. Dans un premier temps, elle a rappelé que l'immunité des États est depuis fort longtemps une règle générale du droit international coutumier. La Cour a également noté que cette norme internationale a néanmoins évolué, notamment depuis la Seconde guerre mondiale, et qu'un certain nombre d'exceptions sont venues s'y greffer, entre autres en matière commerciale et criminelle, et aussi en cas d'activités terroristes¹¹. De telles exceptions figurent d'ailleurs dans la loi canadienne sur l'immunité des États, mais on n'y retrouve pas une exception relative à des recours analogues à celui en cause dans l'affaire *Kazemi*, c'est-à-dire en cas de poursuites civiles fondées sur des actes de torture commis à l'étranger.

L'absence d'une exception explicite prévue à la législation canadienne doit-elle faire obstacle à l'immunité de juridiction alors même que le droit international interdit la pratique de la torture ? Y a-t-il, dans ce cas de figure, un conflit entre le droit canadien en matière d'immunité et la norme internationale impérative qu'est devenue la prohibition contre la torture ? La Cour, en refusant l'existence d'un tel conflit et, du coup, en reconnaissant que l'immunité de juridiction devait être maintenue en l'espèce, a néanmoins tenu à nuancer le débat en ces termes et je cite :

Le Canada ne cautionne pas la torture, et ses fonctionnaires ne sont pas non plus autorisés à se livrer à des actes de cette nature. Toutefois, la question dont nous sommes saisis en l'espèce n'est pas celle du caractère odieux ou illégal de la torture. Ceci est certain. La Cour doit décider si une personne peut poursuivre un État étranger devant les tribunaux canadiens pour un acte de torture commis à l'étranger. La réponse à cette question dépend de l'interprétation de la [loi canadienne sur l'immunité des États] et du rapport entre, d'une part, cette loi et, d'autre part, le droit international, la *Charte* et la *Déclaration [canadienne] des droits*¹². Fin de la citation.

Au final, selon la Cour, le libellé de la loi canadienne sur l'immunité des États écarte le droit international comme source de nouvelles exceptions, y compris en cas de torture¹³. Elle en arrive à cette conclusion ainsi en précisant que « [l']état actuel du droit international sur les réparations destinées aux victimes de torture ne modifie pas la loi et ne la rend pas ambiguë¹⁴ » et aussi

11. *Kazemi* aux para. 38 et suivants.

12. *Kazemi* aux para. 52-53.

13. *Kazemi* au para. 58.

14. *Kazemi* au para. 60.

qu'« [o]n ne saurait utiliser le droit international pour étayer une interprétation à laquelle fait obstacle le texte de la loi »¹⁵. Ceci étant dit, la Cour s'est également empressée d'ajouter que si le libellé de la loi canadienne sur l'immunité des États avait été ambiguë à cet égard, il aurait été loisible à la Cour de faire appel au droit international afin d'« en préciser le sens »¹⁶.

V. L'affaire Thibodeau: L'interprétation d'un traité en conflit avec la protection plus étendue conférée par le droit interne canadien

Si l'affaire *Kazemi* se veut l'illustration des limites de l'application du droit international au Canada, notamment lorsque l'on cherche à étendre la portée du droit interne par application du droit international, l'inverse a été illustré par l'affaire *Thibodeau*¹⁷, décidée il y a à peine quelques mois. Il était question, dans cette affaire, d'un traité dont l'application pouvait en fait restreindre la protection conférée par le droit interne canadien en matière de droits de la personne, dans ce cas-ci des droits linguistiques.

Les demandeurs dans cette affaire, M. et Mme *Thibodeau*, reprochaient au transporteur aérien *Air Canada* d'avoir violé la loi canadienne sur les langues officielles en omettant de les servir en français sur des vols internationaux. Il n'était pas contesté que le transporteur aérien avait effectivement manqué à ses obligations, mais ce dernier contestait les demandes de dommages-intérêts en invoquant la limite de la responsabilité à l'égard des dommages prescrite par la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, laquelle limite effectivement ce qu'autoriserait autrement le droit interne canadien: « La question des dommages-intérêts se situe au croisement de l'engagement du Canada envers les langues officielles au pays et de son engagement international envers un régime exclusif et uniforme de responsabilité pour dommages des transporteurs aériens internationaux. Cette question met donc en jeu deux valeurs importantes¹⁸. »

La majorité de la Cour suprême a donné raison au transporteur aérien en ces termes :

« Le régime de responsabilité uniforme et exclusif pour les dommages établi par la *Convention de Montréal* à l'égard des transporteurs aériens internationaux ne permet pas d'accorder des dommages-intérêts en cas de violation de droits linguistiques lors d'un transport aérien international. Tirer

15. *Kazemi* au para. 60.

16. *Kazemi* au para. 63.

17. *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340.

18. *Thibodeau* au para. 3.

la conclusion contraire dénaturerait le libellé et l'objet de la *Convention de Montréal*, irait à l'encontre des obligations internationales que celle-ci impose au Canada et exclurait le Canada du solide consensus international qui existe sur sa portée et ses effets. Le pouvoir général que confère la [loi canadienne sur les langues officielles] d'accorder une réparation convenable et juste ne peut – et ne doit pas – être interprété comme autorisant les tribunaux canadiens à déroger aux obligations internationales qui incombent au Canada en application de la *Convention de Montréal*¹⁹.

Ce faisant, la majorité dans l'affaire *Thibodeau* a cherché à concilier, d'une part, les normes imposées par le droit interne canadien, en l'occurrence la loi canadienne sur les langues officielles et, d'autre part, celles découlant du traité international qu'est la *Convention de Montréal*.

Suivant cette démarche, la majorité était d'avis qu'en l'espèce, il n'y avait pas conflit, mais plutôt chevauchement entre les normes en cause, si bien qu'il n'y avait pas lieu de déterminer si l'une devait primer sur l'autre. Or, la Cour fut divisée à cet égard. La dissidence, à laquelle j'ai souscrit, a préféré une démarche axée sur l'intention des États signataires de la *Convention de Montréal*, en rappelant ce qui suit et je cite :

L'interprétation d'un traité est un exercice de discernement. Une réponse claire et sans équivoque se dégage rarement avec certitude du sens littéral des mots. Il faut donc saisir l'intention des États parties en examinant de bonne foi non seulement les mots en cause, mais aussi le contexte, l'historique, l'objet et le but du traité dans son ensemble. Soit dit en tout respect, cet exercice mène à la conclusion que l'article 29 de la *Convention de Montréal* ne régit pas à titre exclusif tous les dommages dont les transporteurs peuvent être tenus responsables pendant le transport aérien international²⁰.

Je me permets d'ajouter que la dissidence a également voulu exprimer la mise en garde suivante et je cite :

Enfin, bien que ce ne soit pas déterminant, nous ne pouvons pas négliger le fait que nous sommes en présence d'un traité commercial. Notre Cour a souvent affirmé que le droit national devait être interprété généreusement, en accord avec le droit international et ses valeurs en matière de droits de la personne. Elle n'a jamais dit que le droit international devait être interprété de façon à affaiblir les droits de la personne protégés par le droit national.

Tout comme le Parlement n'est pas présumé légiférer en violation d'un traité, il ne saurait être présumé mettre en œuvre des traités qui éteignent des droits fondamentaux protégés par la législation nationale²¹.

19. *Thibodeau* au para. 6.

20. *Thibodeau* au para. 140.

21. *Thibodeau* aux para. 170-171.

Cette affaire illustre parfaitement la difficulté, voire la tension que provoquent parfois les situations de conflits ou de concurrence entre le droit international et le droit interne. Le moindre que l'on puisse dire est que la question demeure d'actualité.

VI. Conclusion

Bien entendu, ce bref survol de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada ne se veut pas exhaustif. Le nombre de dossiers de la Cour suprême du Canada soulevant des questions relevant du droit international est sans cesse croissant, surtout depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* il y a maintenant plus de trente ans. À l'ère de l'internationalisation sous toutes ses formes, il est fort à parier que cette tendance ne risque pas de s'estomper. Notre discussion aujourd'hui tombe donc à point nommé.

S'il est vrai que dans un tel contexte il y a lieu de faire preuve d'ouverture, il est tout aussi vrai que les cours constitutionnelles saisies de telles questions doivent faire preuve de discernement. C'est dans cette perspective que j'ai souhaité vous faire part de la démarche de la Cour suprême du Canada en la matière.

Sur ce, je vous remercie de votre attention.