

PARTIE V.—RELATIONS EXTÉRIEURES

Section 1.—Évolution du statut international du Canada*

Dans l'expansion du ministère des Affaires extérieures, on peut fort bien suivre l'évolution du statut international du Canada. Quarante ans de régime confédératif s'étaient écoulés lorsque Joseph Pope, vétéran de l'administration et alors sous-secrétaire d'État, comparut devant la Commission royale d'enquête sur le Service civil pour appuyer de son témoignage le mémoire qu'il avait présenté sur l'urgence et l'avantage "d'établir un système plus parfait pour traiter de ce que j'appellerai, faute d'une meilleure expression, les affaires extérieures du Dominion". Deux ans plus tard (1909), le premier ministre, sir Wilfrid Laurier, se faisait le parrain d'un projet de loi visant la création du ministère des Affaires extérieures et stipulant que son titulaire "aurait la direction de toutes les communications officielles échangées entre le gouvernement du Canada et celui de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada". L'expression "affaires extérieures" fut employée afin de charger le nouveau ministère des relations tant internationales qu'intra-impériales. Le ministère fut tout d'abord confié au secrétaire d'État, mais, en 1912, sir Robert Borden fit voter une loi assignant le ministère au premier ministre, qui le conserva jusqu'en 1946, année où il fut détaché du Bureau du premier ministre et placé sous la direction, à temps complet, d'un secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Quand éclata la guerre de 1914, le ministère, qui ne comptait alors que deux hauts fonctionnaires, reposait encore sur des bases fort modestes. Et cela, surtout parce que le Canada ne jouissait pas à cette époque d'une autonomie effective dans le domaine des relations extérieures. Sa représentation à l'étranger se limitait à un haut commissaire à Londres (depuis 1880), qui ne devait pas relever du nouveau ministère avant 1921, et à un commissaire général en France (depuis 1882), ni l'un ni l'autre ne jouissant d'un statut diplomatique. D'autres Canadiens remplissaient à l'étranger les fonctions de commissaires du commerce ou d'agents d'immigration, mais ils représentaient des ministères particuliers et non le gouvernement lui-même. Les négociations en matière de commerce ou de délimitation de frontières, par exemple, s'effectuaient par l'intermédiaire du *British Foreign Office*, bien que parfois des ministres ou des fonctionnaires canadiens aient pu y assumer la grande part des responsabilités. C'est ainsi que, en 1907, le ministre du Travail se rendit à Tokyo pour discuter la question fort controversée de l'immigration japonaise au Canada. Ce n'est qu'à la Conférence impériale de 1911 que le Canada et les autres Dominions eurent un aperçu du fonctionnement de la diplomatie britannique en Europe, quand le premier ministre Asquith fit clairement entendre que l'autorité en ce domaine ne saurait être partagée.

La première guerre mondiale fut le grand choc d'où jaillit la politique canadienne en matière internationale. En France et dans les Flandres, les soldats canadiens achetèrent de leur sang le droit du Canada à l'autonomie en ce domaine. Grâce à leurs exploits depuis Ypres jusqu'à Mons, le premier ministre sir Robert Borden pouvait réclamer pour le Canada, à la Conférence impériale de 1917, "une part équitable à l'établissement d'une politique étrangère" et obtenir une représentation distincte de celle du Royaume-Uni à la Conférence de la paix ainsi qu'une signature distincte aux traités de paix et un siège distinct à la Société des Nations†. En 1926, la Déclaration Balfour décrivait formellement les nouveaux liens qui unissaient

* Par F. H. Soward, du ministère des Affaires extérieures.

† Fait à noter, sir Robert Borden et ses collègues canadiens faisaient également partie de la délégation impériale britannique, ce qui donnait au Canada une double représentation à la Conférence. C'est surtout par l'entremise de cette délégation que l'influence du Canada s'est fait sentir à Paris.