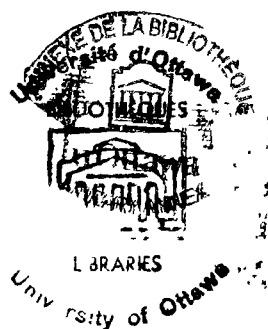


Jean Dumouchel

PREMIERE ETAPE DU CANADA
VERS SON
"STATUS" INTERNATIONAL
1914-1919



Thèse de licence

en

DIPLOMATIE

ECOLE DES SCIENCES POLITIQUES

de

L'Université d'Ottawa

1940

UMI Number: EC55189

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform EC55189
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

PREMIERE ETAPE DU CANADA VERS SON "STATUS" INTERNATIONAL:

1914-1919

"Transformer un peuple en nation pré-suppose la création d'un milieu social sain, plateforme nécessaire pour l'éducation de l'individu. Seul, celui qui aura appris, dans sa famille et à l'école, à apprécier la grandeur intellectuelle, économique et surtout politique de son pays, pourra ressentir - et ressentira - l'orgueil de lui appartenir. On ne combat que pour ce que l'on aime; on n'aime que ce qu'on estime; et pour estimer, il faut au moins connaître."

ADOLF HITLER (1)

AVANT-PROPOS.

BUT DU PRESENT TRAVAIL:-

Notre intention dans ces pages est de faire connaître par une courte synthèse une étape de l'évolution de notre pays vers son "status" international ou sa pleine souveraineté. Si les pas de géant accomplis par le Canada durant cette période n'ont pas échappé aux contemporains ils n'en sont pas moins entrés aujourd'hui quelque peu dans l'ombre et l'oubli, et ce, pour deux raisons. La première, c'est que les droits acquis durant ces années demeurent comme noyés dans les grands événements de la poursuite d'une guerre sans merci que les nations se livraient au même moment, de sorte que ces droits n'apparaissent qu'à ceux-là qui les étudient tout spécialement. La seconde, c'est que de l'affaire de Tchanak en 1922 à la déclaration

(1) "Mein Kampf", Edition Sorlot, page 42. Il va sans dire que nous ne nous solidarisons avec aucune des idées générales ou des thèses de cet ouvrage ou de son auteur. La citation ne fait ici que mettre plus en évidence une vérité fondamentale que nous oublions trop.

Balfour de 1926, la lutte se rattache à des incidents spécifiques et limités, si faciles à reconnaître et à situer, et dont l'importance individuelle ressort si clairement, que la période de la Grande-Guerre et de l'après guerre ne semble plus avoir d'importance à côté d'eux. Aussi est-ce l'importance des luttes engagées par nos gouvernants de cette époque, luttes qui ont permis, pour la première fois, à ceux-ci de s'asseoir autour du tapis vert des grandes Puissances, que nous allons chercher à mettre en lumière.

Cette étude sera historique, c'est-à-dire plus descriptive que juridique. Elle portera sur la conquête de nos droits de souveraineté extérieure exclusivement. Si, en quelque sorte, nous étudions les relations impériales du Commonwealth des nations britanniques, ce n'est qu'en rapport avec les affaires extérieures des membres de l'Empire, et forcément nous laisserons de côté tout ce qui se rapporte aux relations inter-impériales proprement dites. En un mot, sans vouloir discuter ni faire de distinctions sur la position légale du Canada en droit international à la fin du conflit de 1914-18, nous voulons démontrer, par l'histoire de certains faits, que notre pays a acquis à la fin de cette phase une certaine place, définie mais importante encore, dans le concert des nations.

x
x x

LES LIMITATIONS NECESSAIRES ET CHOIX DE LA MATIERE:-

Nous ne sommes pas sans savoir qu'en histoire constitutionnelle impériale les droits des membres proviennent plus de conventions constitutionnelles que de statuts légaux, et qu'ainsi chaque droit nouveau acquis par un dominion l'est aussi, du fait même, pour tous les autres membres du Commonwealth. En sorte que pour donner un

tableau complet de l'évolution du "status" international d'un dominion il faudrait faire le tour de tous les autres. Mais procéder ainsi, dans le cas qui nous occupe, serait surcharger inutilement notre travail, car nous nous limitons ici à la seule conquête canadienne de ces droits. D'ailleurs, nous n'avons rien à y perdre puisque le Canada a eu l'initiative de presque toutes les attitudes prises durant cette époque. Ainsi nous nous limiterons, dans nos citations et notre documentation, à des extraits qui regardent plus particulièrement notre pays. Toutefois, il va sans dire que nous devons faire appel à maints autres extraits; soit qu'ils viennent expliquer ou renforcer l'attitude canadienne, soit qu'ils expriment les réactions britanniques, soit, enfin, qu'ils viennent situer cette attitude dans les circonstances qui l'ont entourée.

Cependant, dans nos extraits canadiens aussi nous devons nous limiter. Les documents importants sont loin de faire défaut et nous aurons à en citer d'assez larges extraits puisqu'ils sont essentiels à l'intelligence de notre sujet et parlent plus que tout commentaire que nous pourrions en faire. Par ailleurs, il nous faudra aussi faire état de certaines opinions, tant pour la valeur de ceux qui les ont exprimées que parce qu'elles viendront renforcer les actes officiels ou donner plus de poids à notre argumentation. Mais forcément nous devons laisser de côté une foule d'opinions, souvent imposantes par leur valeur, mais qui de leur nature polémique ne peuvent entrer dans cette étude. Ce que nous cherchons ici ce sont des faits qui nous confirment des droits, et nous voulons démontrer leur portée et la place qu'ils occupent dans l'évolution de notre "status" international.

On comprendra aussi la nécessité de faire abstraction de

presque tout ce qui regarde les événements politiques de cette époque. En d'autres termes, l'histoire politique tant nationale qu'internationale de cette période et les faits auxquels nous ferons de bien rares allusions seront sensés être connus. De même, lorsque nous ferons mention de certains organismes tels le Conseil des Dix ou des Cinq ou encore le Conseil d'administration de l'Organisation Internationale du Travail, etc., nous ne donnerons aucune explication à leur sujet à moins que cela ne soit nécessaire à l'intelligence des faits qui s'y rapporteraient.

Enfin, les extraits documentaires que nous donnerons seront pris aux sources les plus accessibles. On nous pardonnera sans doute et l'on comprendra que le temps à notre disposition ne nous a pas permis de traduire de l'anglais les nombreuses citations que nous aurons à faire. Cependant, chaque fois que nous avons pu trouver une traduction française d'un texte nous l'avons citée. Nous ajouterons aussi, à la fin de ces pages, une bibliographie raisonnée des principaux ouvrages consultés, afin de faciliter l'intelligence du sujet et de le situer dans l'ensemble de l'évolution de tout le Commonwealth des nations britanniques.

x
x x

QUELQUES DEFINITIONS ET MISES AU POINT :-

Nous ne pouvons ici entrer dans les détails. Il ne s'agit que de donner pour certains termes le sens dans lequel nous entendons les employer. Nous voulons par là éviter de donner aux faits un sens qu'ils n'ont pas ou d'induire en erreur sur leur véritable portée.

AUTONOMIE:- Nous entendons ce mot dans son sens stricte, c'est-à-dire de souveraineté interne seulement. Toutefois, nous aurons à l'employer dans les expressions: "autonomie au sein de l'Empire, du Com-

monwealth", et dans ce sens nous entendrons : pleine liberté d'action.

COMMONWEALTH:- Pour la période que nous étudions le mot couvre l'ensemble des colonies autonomes (self-governing colonies) de la Grande-Bretagne, y inclus Terre-Neuve et non les Indes. (2)

CONSTITUTION IMPERIALE:- L'ensemble des règles, soit légales, c'est-à-dire statutaires, soit conventionnelles qui, à un moment donné, forment le "status" de l'Empire.

CONVENTIONS CONSTITUTIONNELLES:- Nous empruntons notre définition à Philip Noël Baker: "Celles-ci sont purement et simplement la reconnaissance, tacite ou écrite, de nouveaux usages, lesquels, par le consentement général, apportent aux règles existantes du droit statutaire de la Constitution, par leur application, des modifications ou des changements." (3)

DOMINIONS:- A cette époque, les cinq colonies autonomes suivantes: l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et Terre-Neuve. Ce fut à la première conférence "impériale" - par opposition à conférence "coloniale" auparavant - que ces colonies autonomes prirent le nom de "dominions".

EMPIRE BRITANNIQUE;- A ce moment là se compose: 1) du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, seul Etat pleinement souverain de droit international, 2) des "dominions" ou colonies autonomes, 3) de l'Inde, qui possède un régime à part et 4) des colonies (Crown Colonies) proprement dites, dont le degré d'autonomie varie avec chacune d'elles.

(2) J.J. Chevalier, L'Evolution de l'Empire britannique" Vol. I, p. 357-60.

(3) "Le Statut juridique actuel des Dominions britanniques" dans "Recueil des cours de l'Académie de Droit International" Tome IV, Vol. 19. p. 251-53. Voir aussi, Maurice Ollivier : "Le Canada, pays souverain?", p. 59-64.

Cet ensemble, dans le concert des nations, est représenté par le seul Royaume-Uni.

ETAT & NATION:- "...; un groupe d'hommes constitue une nation quand un ensemble de causes d'ordre matériel et d'ordre spirituel concourt à faire de ce groupe une individualité distincte, capable de se gouverner elle-même." Nous entendrons toujours par nation canadienne, etc., le groupe. L'Etat, c'est "la personnification juridique de la nation" (Esmein); nous l'entendrons toujours dans ce sens stricte. (4)

SOUVERAINETE:- Nous distinguerons toujours entre souveraineté interne et souveraineté externe. Lorsque nous emploierons le mot seul ce sera dans le sens de la pleine souveraineté, c'est-à-dire, autonomie et indépendance.

"STATUS" & STATUT:- Le premier, c'est la position d'un Etat ou d'une nation vis-à-vis des autres, déterminée par les règles légales ou conventionnelles qui se rapportent à cet Etat ou nation. Le second, c'est une loi écrite émanant d'un pouvoir législatif, v.g. un Acte du Parlement.

x
x x

(4) R. Troude dans: "Précis de Sociologie" par Lemonyer, Tonneau & Troude. Pour "nation" voir p. 255 à 266 et pour "Etat" p. 291 à 293. Souligné dans le texte.

INTRODUCTION

Droits commerciaux et politiques acquis avant le conflit de 1914-18.

NECESSITE DE CETTE INTRODUCTION:-

Avant d'étudier la période qui est le sujet principal de notre travail nous voulons revoir, d'une façon brève mais aussi complète que possible, les droits acquis par notre pays à la veille de 1914. Pour plus de clarté, et aussi afin de bien faire ressortir la différence qui existe entre les deux, nous diviserons notre introduction en deux parties. La première portera sur nos droits commerciaux, la seconde, sur nos droits techniques et politiques que nous unissons dans le but de simplifier et de ne pas compliquer outre mesure les choses.

Il serait, croyons-nous, assez difficile de se dispenser de cette introduction à notre principal sujet. Car nous estimons, et l'on aura tout lieu de le constater, qu'elle est nécessaire à la pleine intelligence de l'évolution de notre "status" durant la Grande-guerre et l'immédiat après guerre. Cette courte revue de nos droits commerciaux, techniques et politiques à la veille du conflit, permettra au lecteur de confronter dans le détail les droits acquis au cours de la période qui est le sujet de notre travail avec l'état de chose qui existait auparavant.

Enfin, les synthèses qui viendront ramasser sous ces deux aspects - commercial et politique - l'ensemble de ces droits nous aideront à faire le point et à savoir d'où l'on part.

Pour l'évolution de chacun de ces droits nous procéderons chronologiquement. Et comme nous ne voulons pas allonger inutilement

cette entrée en matière nous serons très brefs en ne mentionnant que tout juste l'essentiel. Les références aux auteurs que nous donnerons pour chacune des étapes étudiées permettront au lecteur d'y trouver de plus amples développements.

x
x x

LES DROITS COMMERCIAUX:-

C'est dans le domaine commercial que notre évolution fut la plus rapide et la plus complète. Ce qui partit ce mouvement et l'accéléra ce fut le rappel de la loi des grains par Sir Robert Peel en 1846 et les tarifs nettement libres-échangistes de Gladstone en 1853 et 1860. Les colonies, qui se trouvaient de ce fait à perdre leur principal marché d'exportation, durent, pour se protéger, prendre en main les droits tarifaires que l'Angleterre abandonnait et empêcher les nations qui jouissaient du libre-échange britannique de venir les inonder de leurs produits et de tuer par là toutes leurs chances de survie. De fil en aiguille le Canada en arriva à pouvoir négocier lui-même des traités commerciaux avantageux avec les grandes nations industrielles du monde.

Les étapes:-

1859 - Pour protéger le pays contre les importations qui le menaçaient, le Canada se proposa d'élever un tarif douanier protecteur sur un certain nombre de marchandises. Mais celui-ci nuisait tout particulièrement aux industriels de Birmingham et de Sheffield, qui protestèrent énergiquement auprès du Duc de Newcastle alors ministre des colonies. Celui-ci promit ~~de s'occuper~~ de s'occuper de l'affaire et fit des remontrances au gouvernement canadien qui chargea Sir

Alexander Galt, alors ministre des finances, de lui répondre. Ce dernier le fit le 25 octobre 1859 en un memorandum resté célèbre où il exposait tout le bien fondé des droits de douane canadienne et où il défia, presque, le ministre anglais de s'opposer à ces mesures. Voici ce qu'il disait: "Le gouvernement du Canada, agissant au nom de sa législature et de son peuple, ne saurait, malgré les sentiments de déférence qu'il doit à l'autorité impériale, renoncer ou déroger au droit du Canada de décider lui-même quant aux modalités et à la portée du système d'impôts qui doit être établi." Plus loin, il ajoutait: "Les conseillers de Sa Majesté la Reine ne sauraient lui recommander de ne pas admettre de tels actes (comme celui par lequel le tarif fut imposé) à moins qu'ils ne soient prêts à prendre sur eux l'administration des affaires de la colonie, indépendamment des opinions de ses habitants." (5)

Comme le dit bien Baker, cette phrase frisait presque la menace. Elle rappelait les événements de 1775 lorsque les colonies américaines se séparèrent de la mère-patrie. Newcastle dut retirer son opposition et le tarif fut admis.

Nous avons un peu développé cette conquête à cause de son importance. Elle était un coup de maître dans les débuts de l'autonomie et de l'indépendance commerciale de notre Dominion. L'attitude un peu crâne de Galt sera rappelée souvent par nos gouvernants afin de s'enhardir eux-mêmes dans leurs revendications auprès de la trop circonspecte Angleterre.

1871 - Une fois déclenché par un si heureux départ il était bien difficile de ne pas continuer le mouvement, de le développer même, à la

(5) Cité par Noel Baker, op.cit., p.281. On trouvera les textes des dépêches de Newcastle et le memorandum de Galt dans: Porrit, "Fiscal and diplomatic freedom of the British oversea Dominions", p.453-8; et, A.B. Keith, "Selected speeches and documents on British colonial policy", Vol.II, p. 52 à 83.

première occasion qui se présenterait. Celle-ci ne se fit pas trop attendre.

Après la guerre de Sécession l'Angleterre désira régler une fois pour toutes, en plus de l'affaire de l'Alabama, un certain nombre de questions pendantes dont plusieurs se rapportaient au Canada. On avait affaire, entre autres, à la question des pêcheries dans les eaux intérieures et c'était un domaine exclusivement réservé, selon l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, à la législation du Canada.

(6) Le gouvernement anglais trouva bon de nommer Sir John A. Macdonald comme un des commissaires britanniques qui devaient négocier le traité. Mais il semble que les commissaires anglais aient un peu négligé leur collègue canadien et qu'ils se soient montrés un peu trop enclins à sacrifier nos intérêts à l'affaire de l'Alabama. Sir John se trouvait dans une assez curieuse situation étant donné qu'il était en même temps commissaire britannique et Premier ministre du Canada. (7) Pour protester plus énergiquement il aurait bien voulu se retirer mais il crut que nos intérêts seraient mieux protégés s'il restait et signait ce qui devait devenir le traité de Washington de 1871. Ce qu'il y a de particulier ici c'est que c'était la première fois qu'un canadien assistait comme plénipotentiaire britannique à la négociation d'un traité tant politique que commercial. Il faut cependant bien faire remarquer que Sir John ne représentait pas le Canada comme tel, mais qu'il signa comme représentant de la Grande-Bretagne, au même titre que ses collègues anglais et qu'il était muni de pleins pouvoirs exclusivement britanniques. Mais il avait fait entendre sa voix et s'était battu pour les revendications canadiennes, cela suffisait.

(6) Corbett & Smith, "Canada and World Politics", p. 47-49.

(7) Sir Robert Laird Borden, "Canadian Constitutional Studies", p. 72-74.

1877 - Le traité de Washington de 1871 demeurait toujours une exception dans la négociation des traités. Seule l'importance des questions canadiennes qui s'y trouvaient impliquées avait permis que l'on dérogeât à la coutume de conclure des traités commerciaux sans l'assentiment des gouvernements des colonies. Mais en 1877, après de vives instances auprès du gouvernement anglais, le Canada obtint que les conventions conclues par la Grande-Bretagne ne s'appliqueraient plus automatiquement à lui, mais qu'il aurait le droit d'y adhérer formellement. (8) Les dominions pouvaient signifier leur adhésion au traité un ou deux ans après qu'il aurait été négocié. Il semble que le premier traité contenant cette clause fut celui conclu avec le Monténégro le 21 janvier 1882. (9)

1879 - Mais nos gouvernants ne pouvaient se contenter d'un simple droit d'adhésion. Ils auraient bien aimé qu'on leur renouvelât la procédure inaugurée par Macdonald à Washington en 1871. A cet effet ils remirent à Sir M.E. Hicks-Beach, alors ministre des colonies, un rapport du Conseil privé canadien demandant au gouvernement anglais de considérer attentivement la nomination d'un "haut commissaire" canadien à Londres. Celui-ci aurait pour tâche de seconder les diplomates anglais lorsqu'il s'agirait de négocier un traité de commerce pour le Canada. (10) Le gouvernement de la Grande-Bretagne accepta sans empressement en ne donnant au Commissaire canadien que des droits de conseiller sans aucun pouvoir de négociation. Sir Michael Hicks-Beach, dans une dépêche au Marquis de Lorne, gouverneur-général du Canada, disait: "Je dois vous apprendre qu'on n'a pas cru désira-

(8) P. Noël Baker, op.cit., p. 283-4.

(9) A.B. Keith, "Imperial unity and the Dominions", P. 263.

(10) Pour les textes: A.B. Keith, "Speeches.... on colonial policy", p. 143-55.

ble qu'un Commissaire canadien soit nommé pour prendre part aux négociations d'aucun traité, mais que si votre Gouvernement désire envoyer une personne jouissant de sa confiance afin qu'elle se concerte avec le Gouvernement de Sa Majesté, ou avec l'Ambassadeur britannique, sur toute question qui pourrait se présenter durant les négociations, le Gouvernement de Sa Majesté serait heureux de prendre ses avis en considération." (11) Ce fut le fougueux Galt que l'on envoya à Madrid, en cette même année 1879, pour négocier un traité de réciprocité. Un de ses collègues écrivit que "Galt n'a pu rien faire... toutes ses négociations avec le gouvernement espagnol ont dû être filtrées par le ministre de Sa Majesté à la cours de Madrid." (12)

1884 - Le successeur de Galt comme Haut commissaire, Sir Charles Tupper, n'entendait pas se voir dans une situation inférieure aux négociateurs anglais lorsqu'il s'agirait de conclure un traité qui touchait plus particulièrement le Canada. Après avoir insisté auprès du Foreign Office il obtint le droit d'assister, sur pied d'égalité avec les plénipotentiaires anglais, aux négociations commerciales ayant trait à notre pays. A partir de ce moment nos représentants agirent personnellement et directement avec les gouvernements étrangers en collaboration, bien entendu, avec les conseillers anglais.(13) Le Foreign Office reconnut ce droit dans une lettre en date du 26 juillet 1884, où se trouvait l'extrait suivant: "Si le gouvernement espagnol est bien disposé, les pleins pouvoirs pour ces négociations

(11) Porrit, op.cit., p. 189 note 4; citant Tupper, "Recollections of Sixty Years", p. 174.

(12) Baker, op. cit., p. 284.

(13) Baker, op. cit., p. 284-5.

seront donnés à Sir Robert Morier et Sir Charles Tupper conjointement. Les négociations elles-mêmes seront probablement conduites par Sir Charles Tupper, mais la convention, si elle est conclue, devra être signée par les deux plénipotentiaires." (14)

1888 - En 1887, Mr. Bayard, Secrétaire d'Etat américain, faisant allusion, dans une lettre à Sir Charles Tupper, aux difficultés qui s'étaient élevées après le traité de 1818, lui dit entre autres choses:

"In the very short interview afforded by your visit I referred to the embarrassment arising out of the gradual practical emancipation of Canada from the control of the Mother Country and the consequent assumption by that community of attributes of autonomous and separate sovereignty, not, however, distinct from the Empire of Great Britain. The awkwardness of this imperfectly developed sovereignty is felt most strongly by the United States, which cannot have formal relations with Canada, except directly as a Colonial dependency of the British Crown, and nothing could better illustrate the embarrassment arising from this amorphous condition of things than the [?]volumes of correspondence published severally this year relating to the fisheries by the United States, Great Britain and the Government of the Dominion. The time lost in this circumlocution, although often regrettable, was the least part of the difficulty, and the indirectness of appeal and reply was the most serious feature, ending, as it did, very unsatisfactorily." (15)

(14) Sir Robert Laird Borden, "Canadian Constitutional Studies", p.76.

(15) Sir Robert Borden, op.cit., ibidem.

Et il exprimait l'espoir que Sir Charles serait nommé plénipotentiaire aux prochaines négociations au sujet des pêcheries nord Atlantiques. Son voeu fut exaucé et notre Haut commissaire signa avec M. Chamberlain le traité dont l'article XVI spécifiait que Sa Majesté la Reine ne le ratifierait qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement canadien et de la Législature de Terre-Neuve. Malheureusement le Sénat américain refusa de passer le traité, qui n'entra donc jamais en vigueur.

(16)

1893 - Si le traité avec les Etats-Unis n'avait malheureusement pas abouti, Sir Charles devait obtenir un plus éclatant succès en négociant presque seul un traité de réciprocité avec la France en 1893. Lord Dufferin, alors ambassadeur à Paris, se tint modestement à l'écart. Sir Joseph Crowe, le commissaire de commerce attaché à la légation britannique, aida plus spécialement Tupper, mais ce fut surtout parce qu'il possédait une connaissance approfondie de la langue française que notre commissaire n'avait pas. Toutefois, il est bien établi que ce fut notre Haut commissaire qui mena lui-même toutes les négociations. L'ambassadeur britannique et Sir Joseph Crowe ne vinrent apposer leurs signatures que pour conserver ce que le gouvernement anglais considérait comme l'unité diplomatique de l'Empire. (17)

1895 - A la Conférence coloniale de 1894, tenue à Ottawa, les délégués des colonies autonomes passèrent, entre autres, les résolutions suivantes :

"That provision should be made by Imperial legislation enabling the dependencies of the Empire to enter into agree-

(16) A.B. Keith, "Responsible government in the Dominions", p.1115 & 1128.

(17) A. Gordon Dewey, "The Dominions and diplomacy", Vol.1. p.156-7.

ments of commercial reciprocity, including power of making differential tariffs, with Great Britain or with one another."

"That any provisions in existing treaties between Great Britain and any foreign power which prevent the self-governing dependencies of the Empire from entering into agreements of commercial reciprocity with each other or with Great Britain should be removed." (18)

Comme on le voit, les succès obtenus par Sir Charles Tupper avaient enhardi les gouvernants des colonies à demander d'être libérés des anciens traités afin de pouvoir en conclure de plus avantageux.

Aussi, le Marquis de Ripon, alors ministre des colonies, décida de mettre un frein aux ambitions coloniales. Il envoya donc, le 28 juin 1895, aux gouverneurs-généraux du Canada, de l'Australie et de la colonie du Cap, une dépêche, demeurée célèbre pour son ton catégorique, où il analysait en détail toute la question des traités commerciaux. La dépêche était divisée en quatorze points bien définis. Après avoir fait allusion aux derniers traités conclus, et tout particulièrement au traité canadien de 1893 avec la France, et après avoir mentionné que ces pouvoirs sont maintenant étendus à presque toutes les colonies autonomes, Lord Ripon affirme qu'il est maintenant nécessaire que la Grande-Bretagne fasse connaître clairement et la position internationale de ces traités et la procédure à suivre à l'avenir. Pour renforcer son point de vue il cite un extrait de la Conférence coloniale de 1894 où Sir Henry Wrixon, le 10 juin de cette année-là, fit une habile défense des droits de la mère-patrie. Puis vinrent les points importants de la dépêche dont voici des extraits :

(18) Borden, "Constitutional Studies", p. 78.

"6. ... A foreign Power can only be approached through her Majesty's Representative, and any agreement entered into with it, affecting any part of her Majesty's dominions, is an agreement between her Majesty and the Sovereign of the foreign State, and it is to her Majesty's Government that the foreign State would apply in case of any question arising under it."

"7. To give the Colonies the power of negotiating treaties for themselves without reference to her Majesty's Government would be to give them an international status as separate and sovereign States, and would be equivalent to breaking up the Empire into a number of independent States, a result which her Majesty's Government are satisfied would be injurious equally to the Colonies and to the Mother Country, and would be desired by neither."

Lord Ripon finit sa dépêche par des considérations générales sur les concessions que les colonies pourront accorder aux nations étrangères - concessions qui devraient être étendues à tout l'Empire - et sur l'obligation de respecter la clause de la nation la plus favorisée qui se trouve dans les traités antérieurs signés par la Grande-Bretagne. Ainsi la dépêche affirmait une fois de plus que l'Angleterre entendait bien conserver à l'Empire son unité diplomatique, même pour les traités de commerce. (19)

1899 - Les dominions attendirent plus de vingt ans après avoir obtenu le droit d'adhésion aux traités en 1877 pour se voir accorder, malgré le faible espoir que leur en aurait laissé la dépêche de Lord Ripon, le droit de dénonciation. Ce privilège apparaît pour la pre-

(19) Porrit, op.cit., p.193-7; pour le texte de la dépêche voir : Keith, "Speeches..... on colonial policy", p.156-64.

mière fois dans la Convention du 15 juillet 1899 avec l'Uruguay et la Proclamation du 3 février 1900 avec le Honduras, dans lesquelles on trouve une clause à l'effet que les colonies qui ont originairement adhéré aux traités de 1885 et 1887 avec ces Etats pourront individuellement se retirer en donnant un préavis de six mois à un an.(20) D'autres conventions ou traités signés avec le droit d'adhésion et de dénonciation furent ceux avec le Nicaragua, la Roumanie et la Bulgarie en 1905, avec la Serbie en 1907, avec le Monténégro et le Honduras en 1910 et avec le Japon en 1911. (21)

1907 - L'année 1907 marquera le point culminant de nos pouvoirs acquis dans le domaine des traités de commerce avant la Grande-guerre. Cette année-là, l'Honorable W.S. Fielding et l'Honorable L.P. Brodeur se rendirent à Paris pour négocier un traité de commerce, signé le 19 septembre, sans passer par l'intermédiaire de l'ambassadeur britannique.

Lord Grey, dans des instructions à son chargé d'affaires à Paris, estima, malgré la dépêche de Ripon sur la procédure à suivre dans la négociation des traités de ce genre, que pour cette fois il serait préférable de s'en départir et de laisser les négociateurs canadiens entreprendre seuls les pourparlers. (22) L'ambassadeur britannique, Sir F.L. Bertie, n'intervint qu'à la fin des négociations pour apposer sa signature conjointement avec les plénipotentiaires canadiens. Il faut bien faire remarquer, cependant, que les pleins pouvoirs que possédaient nos envoyés leur avaient été remis par le Foreign Office britannique et qu'ils signèrent au nom du Roi en général sans spécifier "pour le Canada". Toutefois le traité devait être ap-
prouvé

(20) Keith, "Responsible government ...", p. 1109.

(21) Keith, "Imperial Unity ...", p. 268.

(22) Keith, "Speeches on colonial policy", p. 165-6.

par le Parlement canadien avant d'être ratifié. Il fallait toujours sauver l'unité diplomatique vis-à-vis des nations étrangères et ce traité ne pouvait être une exception à la règle.

Voici ce que disait Sir Wilfrid Laurier au banquet de la "Canadian Manufacturers Association" à Toronto, le 26 septembre 1907, à propos de ce traité :

"Cela a été longtemps le désir ... du peuple canadien que nous fût confiée la négociation de nos propres traités, surtout en ce qui concerne le commerce. Eh bien, cette réforme si longtemps attendue est devenue une réalité ! Sans révolution, sans rompre aucune de nos traditions, sans diminution aucune de notre allégeance, l'heure est venue où les intérêts canadiens sont confiés aux canadiens, et, dans le cours de la semaine dernière, un traité a été conclu avec la France, un traité s'appliquant uniquement au Canada et qui a été négocié par des Canadiens seuls." (23)

1910 - Depuis 1903 une guerre tarifaire se poursuivait entre l'Allemagne et le Canada. Ce dernier avait imposé une surtaxe sur les produits germaniques et fatiguée de cette guerre l'Allemagne autorisa son consul général à Montréal à suggérer au gouvernement canadien qu'en retour de concessions sur le tarif différentiel allemand ce dernier révoquât la surtaxe. L'accord fut conclu avec M. Fielding le 15 février 1910, et un arrêté en conseil révoqua la surtaxe. Le 7 juin de la même année, par un autre arrêté en conseil, le Canada, sous garantie de réciprocité par leurs consuls respectifs, abaissa les taux de son tarif en faveur de l'Italie, de la Belgique et des Pays-Bas. L'originalité de ces accords provient de ce que l'on n'avait signé aucun traité proprement dit, mais que le gouvernement canadien s'était

engagé, quasi tacitement avec les consuls des gouvernements intéressés, à faire par un acte législatif, sur une base de réciprocité, des concessions tarifaires arrêtées d'avance. Le gouvernement anglais ne pouvait protester puisque le Canada agissait dans son plein droit législatif autonome. (24)

Le Canada avait trouvé là un moyen nouveau de régler des questions commerciales de moindre importance et cela sans passer par l'intermédiaire de la Grande-Bretagne. Mais il s'en servit peu parce qu'il n'offrait pas les garanties des traités de commerce. Intéressante en soi, par l'innovation qu'elle apportait dans la conclusion d'accords commerciaux, cette méthode n'avait vraiment aucune portée sur l'évolution de nos droits commerciaux et ne pouvait, en elle-même, influencer en aucune façon la procédure arrêtée en 1907.

Synthèse des droits commerciaux acquis :-

Si nous voulons faire un court résumé de cette évolution de nos droits commerciaux nous pourrions dire qu'au début, sous l'ancien système colonial, les traités passés par la mère-patrie s'appliquaient automatiquement aux colonies, ou que, parfois, dans certains cas particuliers, les représentants britanniques à l'étranger concluaient des traités pour telle ou telle de ses dépendances. La première concession que l'on fit à ce système ce fut d'associer des représentants des colonies aux plénipotentiaires anglais en qualité de conseillers seulement. Le cas de Sir John Macdonald, en 1871, fit exception à cette règle qui se continua jusqu'en 1884 quand les nôtres furent nommés plénipotentiaires britanniques "ad hoc" pour participer à la négociation et à la signature des traités. Au début, nos représentants étaient dans une situation inférieure aux envoyés anglais, mais en 1907, les rôles furent renversés. Les nôtres conduisaient seuls les négociations

(24) Keith, "Imperial Unity...", p. 270-1.

et signaient comme premiers plénipotentiaires et le représentant de l'Angleterre n'était plus que l'ambassadeur britannique, au pays où le traité était négocié, qui venait, à la fin de tout, apposer sa signature pour conserver l'unité diplomatique de l'Empire. (25)

Valeur et portée de ces droits :-

La première remarque qui s'impose à propos de cette évolution de nos droits au point de vue commercial est celle-ci. Malgré toute la latitude accordée à nos représentants à la fin de cette évolution, le gouvernement anglais continue à se considérer comme le seul légalement contractant au point de vue international. De fait, tous nos commissaires jusqu'à date ont reçu les pleins pouvoirs du Foreign Office britannique. Sans doute, ils agissaient d'après les instructions du gouvernement canadien, et sans doute celui-ci présentait les traités à notre Parlement pour être approuvés, mais nos représentants agissaient toujours, au point de vue légal, comme plénipotentiaires britanniques et signaient les traités au nom de la Couronne seule, sans mention ni du Canada ni du Royaume-Uni. De plus, avant que le traité soit ratifié par le Roi, il fallait qu'il reçût l'assentiment du gouvernement britannique. (26)

Mais tout cela n'est considéré qu'au point de vue légal. Si nous regardons maintenant le côté politique de cette conquête nous nous apercevrons encore plus de son importance.

Ce qu'il faut tout d'abord remarquer c'est que les dominions en étaient venus à obtenir une procédure qui sauvegardait leurs intérêts particuliers. Si leurs plénipotentiaires parlaient officiellement pour un seul et même monarque, il ne s'en suivait pas qu'ils

(25) Robert B. Stewart, "Treaty Relations of the British Commonwealth of Nations", p. 70-1.

(26) Gordon Dewey, op.cit., p. 165.

parlaient dans une même pensée, dans le seul esprit britannique. Au contraire, ils ne se firent jamais faute de défendre les droits de leurs gouvernements respectifs.

Le second point à mettre en évidence, c'est que cela faisait bien, d'une façon, l'affaire de l'Angleterre. Maintenant que les colonies se rendaient pratiquement responsables de leur politique commerciale, le gouvernement de Londres se trouvait à l'abri de tout blâme pour les erreurs qui auraient pu être commises. C'est ce qu'exposait clairement M. Thomas Chisholm, à la Chambre canadienne, lors du débat sur le traité français de 1907, quand il dit:

"For almost the first time in the history of Canada, we were in a position to discuss a question of this kind properly in this House. Formerly, when treaties were made between Canada and foreign countries, we always had some British nobleman, or some great jurist or other prominent Britisher as part of the commission. Now, we have had a treaty directly negotiated by two of our own Ministers, two of our experienced Ministers and two men in whom I myself would have had considerable confidence. They must, I think, receive credit for all that is good in this treaty; but, for once, we have them in the position that they must take the blame for all the bad points in it. Formerly when a treaty was negotiated the members of the Government, whether Conservative or Liberal, have been able to put the blame for the faults of the treaty on the British member of the commission - he was made scapegoat for any mistakes, while the Government always took the credit for the good points in the treaty. Now, in these matters the Government must get the credit for all the good points of the treaty; and must for once ^{take} blame

for all the bad points." (27)

Enfin, le troisième avantage politique de cette conquête c'est que les droits acquis par les dominions accentuaient leur autonomie commerciale. Ils avaient pour effet d'encourager un nationalisme commercial de plus en plus conscient de sa force. Et il devenait très difficile d'empêcher ce nationalisme de déborder les cadres du domaine commercial et de s'étendre sur le domaine politique. Quoique l'aurore de notre indépendance politique ne commence qu'aux traités de paix d'après guerre, il n'en est pas moins des plus utiles d'étudier quelques étapes de notre conquête de ces droits durant toute cette période d'avant-guerre. Ce sera le sujet de la seconde partie de notre introduction.

x
x x

LES DROITS TECHNIQUES ET POLITIQUES :-

Si nous avons séparé les droits commerciaux des droits techniques et politiques, c'est que les premiers offraient le tableau d'une évolution continue et bien définie, facile à suivre. Si nous unissons maintenant les autres, c'est qu'ils relèvent tous, plus ou moins, de la sphère politique de l'activité extérieure du Canada. Nous ne croyons pas nécessaire de distinguer, pour chaque traité, convention ou conférence mentionnés dans cette partie, s'ils étaient techniques ou politiques. Les uns, comme la conférence de l'Union postale, sont exclusivement techniques, les autres, comme la mission de M. Lemieux au Japon, sont franchement politiques; et il s'en trouve qui empiètent sur les deux domaines. Encore une fois nous suivrons l'ordre chronologique,

(27) Gordon Dewey, op. cit., p. 184.

sans séparer les conquêtes techniques des conquêtes politiques, parce que cette présentation donne la meilleure vue d'ensemble de l'évolution de nos droits dans ce domaine. Tout comme pour les droits commerciaux nous procéderons par étapes.

Les étapes:-

1883 - Sir Charles Tupper, dans "Recollection of Sixty Years", a très bien rapporté comment, à la conférence internationale pour la protection des câbles sous-marins, il avait été le premier canadien à émettre une opinion opposée à celle de la délégation britannique. Laissons-le nous raconter cet incident.

"The first and only time that a Canadian representative took a position independent of Great Britain was at the international congress for the protection of submarine cables, held at Paris in 1883. Twenty-five powers were represented. I attended for the Dominion; and at one session, when an important point was being discussed, I voted against my British colleagues. The next day Sir Charles Kennedy, then at the head of the commercial department of the Foreign Office, asked for a reconsideration of the question. This was agreed to, and the British delegation voted as I did, having in the meantime consulted the Foreign Office." (28)

Cependant, Sir Charles n'était que conseiller canadien et ne possédait aucun pouvoir de plénipotentiaire. La convention fut signée pour l'Empire par le seul Lord Lyons. (29) Mais, comme on le voit, dès cette date nos représentants manifestèrent leur indépendance d'opinion dans

(28) Cité par Porrit, op.cit., p.205 note 1.
(29) Corbett & Smith, op.cit., p.57.

le domaine politique tout comme dans le domaine commercial.

1903 - Bien qu'il eût voulu voir le tribunal arbitral composé d'une autre façon, c'est-à-dire de trois membres seulement, le Canada dut accepter, le 21 janvier 1903, le traité présenté par le secrétaire d'Etat Hay, au sujet de la délimitation des frontières de l'Alaska. Le tribunal se composait de six membres, trois nommés par chacune des parties au litige: Elihu Root et les sénateurs Lodge et Turner étaient les commissaires américains. La Grande-Bretagne avait nommé Lord Alverstone, et, pour le Canada, Sir Louis Jetté et M. Aylesworth. Mais malheureusement les membres américains du tribunal étaient gagnés d'avance à la cause de leur pays. On s'attendait bien à ce que les membres britanniques eussent fait bloc et tinssent bon de leur côté; c'était la seule attitude logique à prendre. Quelle ne fut pas la consternation canadienne lorsque l'on apprit que Lord Alverstone s'était rangé avec les représentants des Etats-Unis ! (30) L'indignation des nôtres dura assez longtemps et Sir Wilfrid Laurier se faisait encore l'écho du ressentiment canadien lorsqu'il disait en 1907, au banquet de la "Canadian Manufacturers Association" à Toronto :

"We take the record of the diplomacy of Great Britain in so far as Canada is concerned, and we find it is a repetition of sacrifices of Canadian interest (applause). We have suffered on the Atlantic, we have suffered on the Pacific, we have suffered on the Lakes, we have suffered wherever there has been a question to be discussed between British diplomats and foreign diplomats. Well, then, we have come at last to the conclusion that upon this point also, in our relations with foreign countries, we would do better by attending to the busi-

(30) Gordon Dewey, op.cit., p. 204-6.

ness ourselves, rather than having it entrusted to the best man that can be found in Great Britain." (31)

Si le Canada avait perdu sa cause, il n'en était pas moins vrai que ses représentants avaient agi pour la première fois comme plénipotentiaires dans une question politique de première importance.

1906 - A la convention pour l'Union postale universelle, en 1906, les dominions et l'Inde eurent le privilège d'être représentés séparément et de signer individuellement les accords convenus. Toutefois, ils n'avaient aucun plein pouvoir; ils agissaient pour le ministère des Postes de leurs gouvernements respectifs et le secrétaire d'Etat du Foreign Office les avait munis d'un document assez douteux leur octroyant le pouvoir de négocier avec les Etats étrangers présents à cette convention. Mais ils n'eurent pas à se plaindre puisque les commissaires britanniques eux-mêmes n'avaient pas plus de pouvoirs qu'eux. (32) Nous pouvons ajouter que cette convention était purement technique, qu'elle n'engageait pas les gouvernements, qu'elle n'était pas soumise à l'approbation du Parlement, qu'on ne la ratifiait pas et qu'elle ne serait jamais publiée dans le recueil officiel des traités. Seuls les ministères des Postes des différents pays représentés s'engageaient à mettre en exécution les diverses clauses des accords conclus. Malgré les particularités de ce cas il établissait quand même un précédent en octroyant une représentation séparée aux dominions dans un domaine jusqu'ici réservé au Royaume-Uni. Ceux-ci ne manquèrent pas d'en exploiter toutes les conséquences possibles pour les conventions techniques. (33)

1907 - Les 7 et 9 septembre, 1907, éclatèrent à Vancouver, à l'ins-

(31) Gordon Dewey, op.cit., p. 189.

(32) Keith, "Imperial unity...", p. 278-9.

(33) Stewart, op.cit., p. 117-8.

tigation d'agitateurs américains, des émeutes pour protester contre l'immigration japonaise. Le gouvernement canadien, qui voulait maintenir de bonnes relations avec le Japon, résolut d'envoyer un représentant négocier une entente pour aplanir les difficultés. Afin d'avoir l'appui du gouvernement de Londres, le télégramme suivant fut envoyé au Colonial Office le 13 octobre :

"It has been decided by His Majesty's Canadian Government to send to Japan, by steamer leaving Vancouver on the 28th instant, the Honourable Rodolphe Lemieux, Postmaster-General and Minister of Labour, to discuss the situation in British Columbia with Sir Claude MacDonald and the Japanese Government, with the object of presenting the recurrence of events whereby the happy relations which have existed under the treaty between His Majesty's subjects in Canada and elsewhere and those of the Emperor of Japan might be disturbed. Will you forward me credentials to show that the approval and support of the Crown are given to Mr.

Lemieux's mission ? He will be accompanied by Mr. Pope." (34)

On remarquera le ton assez péremptoire du message. C'était peu de temps après la négociation du traité franco-canadien par MM Fielding et Brodeur et notre gouvernement n'entendait pas voir refuser les mêmes pouvoirs à M. Lemieux, quoique sa mission fût d'un tout autre caractère, c'est-à-dire politique. Le gouvernement anglais accéda à cette demande en télégraphiant les instructions nécessaires à son ambassadeur à Tokyo. M. Lemieux revint avec l'assurance, de la part du Comte Hayashi, ministre des Affaires étrangères, que le Japon continuerait à restreindre volontairement son ~~emigration~~ et maintiendrait le "gentleman's agreement" de 1900-1907. Ce qu'il faut faire ressortir

(34) Gordon Dewey, op.cit., p.210.

ici, c'est que durant toutes les négociations il n'y eut presque aucun échange de lettres avec le Colonial Office; tout se fit sur place. De plus, monsieur Lemieux, pour la première fois dans une question politique, négocia seul l'entente et quoiqu'elle se rapportât tout particulièrement à l'immigration - qui relevait du Dominion - elle touchait quand même à la grande politique en raison de l'importance que l'on attachait alors à l'émigration jaune. Pour ne pas éveiller les susceptibilités impériales on a jeté le voile sur cette mission. Elle n'en demeure pas moins une de nos plus grandes conquêtes d'avant-guerre dans ce domaine.

1908 - Lord Bryce, alors ambassadeur britannique à Washington et très favorable aux dominions, conclut, en 1908, un traité d'arbitrage dans lequel il était stipulé que le traité n'aurait pas d'effet, à l'égard de conflits où un dominion quelconque serait intéressé, à moins que le gouvernement de ce dominion n'ait donné son assentiment à ce que de tels conflits soient inclus dans le traité. Cette liberté accordée aux dominions consacrait leur autonomie politique en ce qui concerne certains aspects des affaires internationales qui les touchaient plus particulièrement. Il n'était plus permis, maintenant, à l'Angleterre de leur imposer des conventions d'arbitrage sans leur consentement ou pour des conflits auxquels les dominions entendaient rester étrangers. (35)

1909 - Le 11 janvier, 1909, Lord Bryce signa, avec Elihu Root, secrétaire d'Etat, un traité relatif aux eaux frontières entre le Canada et les Etats-Unis. Ce traité eut le privilège d'instituer une des plus fameuses commissions arbitrales qui aient jamais existé : l'"International Joint Commission". Celle-ci se composait de six

membres, dont trois Canadiens et trois Américains. Elle avait des pouvoirs assez étendus. L'article 9 stipulait qu'elle avait juridiction, dans le domaine des eaux frontières, sur toute question ou sujet de difficultés impliquant les droits, obligations ou intérêts de chacun des deux pays, ou de leurs habitants, le long de leur commune frontière. L'article 10 allait plus loin encore. Il étendait les pouvoirs de la commission à tous les différends qui pouvaient surgir entre les deux pays ou leurs habitants à la condition expresse que le Sénat américain et le gouverneur-général en conseil consentent à ce que le différend qui se serait élevé lui soit soumis. Dans ces derniers cas la commission n'a qu'un pouvoir de recommandation, tandis que pour les conflits qui relèvent de l'article 9 elle agit comme un tribunal arbitral dont les jugements rendus ont force exécutoire. (36) Plus que jamais le Canada devenait maître de ses destinées extérieures. Il est vrai que sur le plan international général il n'est guère avancé. Mais pour tout ce qui regarde les relations extérieures avec son voisin du sud, il prenait en main, lui-même, toute la responsabilité de sa politique. Lord Bryce avait bien signé seul le traité, car Londres admettait encore moins une brèche dans l'unité diplomatique de l'Empire pour les traités politiques que pour les traités de commerce, cependant, ce serait gravement manquer de jugement que de s'en tenir à cet aspect purement légal de la question et d'oublier qu'en fait, pour tout ce qui touchait à la pratique des relations extérieures avec les Etats-Unis, le Canada était devenu complètement indépendant.

1911 - Les Conférences impériales d'avant-guerre s'occupaient beaucoup de la défense de l'Empire ainsi que de sa fédération. A celle de 1911, Sir Joseph Ward, alors Premier ministre de la Nouvelle-Zélande, avait soumis son fameux projet de Parlement de l'Empire. Lord Asquith,

(36) Borden, op.cit., p. 81-2.

Premier ministre anglais, en réponse aux suggestions de Ward, avait déclaré catégoriquement que la Grande-Bretagne ne pouvait pas partager la direction de sa politique étrangère avec les dominions. (37) Mais, au fur et à mesure que les séances se déroulaient, l'attitude anglaise devenait de moins en moins rigide.

Le gouvernement britannique avait signé, sans consulter les dominions, la Déclaration navale de Londres du 26 février, 1909, et monsieur Fisher, Premier ministre australien, protesta contre la méthode qu'on avait suivie. Sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères, plus conciliant qu'Asquith, expliqua que la Déclaration n'était qu'un corrolaire de la Conférence de La Haye du 18 octobre, 1907, et que puisque l'on n'avait pas consulté les dominions au sujet de cette dernière, l'on n'avait pas cru nécessaire de le faire pour la Déclaration. Les Premiers ministres des dominions se montrèrent satisfaits de cette réponse, mais M. Fisher ajouta qu'il exprimait un désir commun en demandant qu'à l'avenir la Grande-Bretagne les consultât sur toutes les questions de politique générale concernant l'Empire. En réponse, Sir Edward Grey promit de consulter les dominions avant la prochaine Conférence de la paix, et aussi, autant que ce serait possible, pour toute autre question où ils auraient intérêt à donner leur avis.

Sir Wilfrid Laurier se montra très peu en faveur de la participation des dominions aux affaires extérieures de l'Empire. Cette attitude peut paraître curieuse puisqu'elle semblait être le refus d'une nouvelle conquête en matière politique. Toutefois, il faut bien comprendre la position prise par Laurier. Pour lui, participer à la politique extérieure de l'Angleterre, c'était s'engager, se rendre responsable de cette politique et, par conséquent, se trouver dans l'obligation de soutenir sans condition l'Angleterre dans une guerre. Il

(37) Pour le texte du discours d'Asquith, voir: Keith, "Speeches..." p. 302.

admettait bien que lorsque la Grande-Bretagne est en guerre le Canada l'est aussi, mais il considérait qu'il était du ressort du Parlement canadien seul de déterminer la mesure de sa participation. Il faisait alors une distinction entre ce qu'il appelait la belligérance passive et la belligérance active. De la première, à cause de l'unité de la Couronne, le Canada ne pouvait jamais se soustraire; de la seconde, le Parlement canadien était maître d'en déterminer l'étendue. (38) C'était montrer, malgré l'enthousiasme fédéraliste du temps, le seul sens dans lequel l'évolution politique des dominions, en affaires extérieures, pouvait se faire. L'avenir lui donna raison.

Il serait utile de faire remarquer aussi que c'est à cette même Conférence impériale de 1911 que Lord Grey donna, à une séance du comité pour la défense de l'Empire, un long compte-rendu de la politique étrangère de l'Angleterre. L'exposé était si complet qu'il éveilla la jalousie des ministres anglais, qui se voyaient moins bien servis, sur ce point, au sein même du cabinet.

A la Conférence, les dominions eurent aussi le bonheur d'être consultés au sujet du renouvellement de l'alliance anglo-japonaise. C'était le premier traité de haute politique internationale qui fut accepté par chacun des dominions. (39)

1911 - C'est aussi en 1911 que s'ouvrait à Washington une conférence pour la révision de la convention de l'Union sur la protection de la propriété industrielle. Le gouvernement américain envoya, par l'intermédiaire de l'ambassadeur britannique, une invitation toute spéciale au Canada. Les délégués canadiens ne signèrent pas la convention du

(38) Chevalier, op.cit., p. 279-84.

(39) Baker, op.cit., p. 290, et Keith "Responsible government...", p. 874.

2 juin parce que leur gouvernement n'en acceptait pas certains points. Cependant, les délégués britanniques obtinrent, en plus des droits de dénonciation et d'adhésion usuels, le droit, pour les dominions qui accédaient à la convention et qui possédaient les pouvoirs nécessaires dans le domaine industriel, de mettre en exécution les clauses de celle-ci, d'être représentés à la conférence de l'Union par des délégués ayant les mêmes droits que ceux des pays contractants, à la condition de participer de la même façon aux dépenses du bureau international. (40) C'était une reconnaissance formelle, en droit international, de l'égalité de "status" des dominions avec les autres Etats dans ce domaine particulier des relations techniques.*

1912 - Les dominions devaient voir ce droit encore plus formellement reconnu quand leurs délégations distinctes à la Conférence radiotélégraphique de 1912 reçurent les pleins pouvoirs du Roi avec mention spécifique "pour le compte (on behalf of) du Dominion du Canada , pour le compte de l'Australie, etc." La convention qui sortit de cette conférence fut le premier traité international signé au nom du Roi par cinq délégations différentes. Elles avaient négocié d'après les instructions de leurs propres gouvernements et séparément. Cette fois, l'unité diplomatique impériale n'était plus représentée que par l'unité de la Couronne à laquelle les dominions devaient une commune allégeance. (41)

1914 - A la Conférence pour la sauvegarde de la vie humaine en mer du 20 janvier 1914, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande étaient représentés séparément tout comme en 1912, mais avec ceci de

(40) Keith, "Imperial Unity...", p. 278.

(41) Chevalier, op. cit.; p. 264-5.

de particulier. Dans le préambule, énumérant les plénipotentaires, on trouve sous "Empire britannique" la mention de chacun des dominions présents, de la façon suivante; par exemple :

"Pour le Canada - M. Alexander (sic) Johnston. Directeur général de la Marine et des Pêcheries." (42)

On devra attendre le traité de Versailles de 1919 pour retrouver la même disposition des noms. Mais ce sera, cette fois-là, pour un traité politique de la plus haute importance. Il semble bien que Sir Robert Borden se soit souvenu de ce précédent de 1914 lorsqu'il fit circuler, parmi les membres de la délégation de l'Empire à la Conférence de la paix, son fameux mémorandum sur la méthode de procéder, en ce qui concerne les dominions, pour la signature des traités de paix.

Synthèse des droits techniques et politiques acquis:-

La poursuite de la conquête de nos droits dans le domaine technique et politique est loin de représenter la même suite et la même unité que dans le domaine commercial. Elle procède par bonds. Parfois l'avance se fait sur le plan politique en négligeant le premier; mais généralement c'est en matière technique que la conquête est la plus rapide et la plus évidente. Cela provient de ce que l'Angleterre était plus encline à faire des concessions de ce côté que de l'autre.

Nous trouvons, au début, la participation sur pied d'égalité aux conférences, puis, en 1911, l'invitation particulière des Etats-Unis au Canada à la Convention de l'Union sur la protection de la propriété industrielle. En 1912 ce sont, lors de la Conférence radio-télégraphique, les pleins pouvoirs accordés aux dominions séparément et enfin, en 1914, la reconnaissance, dans le texte même de la Convention conclue lors de la Conférence pour la sauvegarde de la vie humaine en

(42) "British & Foreign State Papers" - 1914, (part II) Vol.CVIII, p.285.

mer, de la position indépendante des dominions.

En matière politique nous sommes sur un terrain assez mobile. Au début, c'est la participation à la commission arbitrale sur l'Alaska, de douloureuse mémoire. Puis tout-à-coup, surgit l'importante mission Lemieux au Japon, toute enveloppée de réticences, mais qu'on ne verra pas se répéter. En 1908, c'est la consécration d'une certaine autonomie politique, surtout vis-à-vis les Etats-Unis, et qui ne tarde pas à devenir tout à fait complète avec la création de l'"International Joint Commission" un peu plus tard. Enfin, c'est en 1911 la demande d'une voix adéquate dans la conduite des affaires extérieures de l'Empire, voix que les dominions n'obtiendront que durant la guerre, en 1917, lorsque leurs Premiers ministres firent partie du Cabinet impérial de guerre. En matière politique, on peut dire qu'avant la guerre le Canada n'avait une indépendance relative que vis-à-vis les Etats-Unis qui étaient, à ce moment-là, le seul pays avec lequel nous avions des relations politiques, tant soit peu continues et importantes.

Valeur et portée de ces droits :-

Assez rapidement, comme on a pu le constater, le Canada, en matière de traités techniques, fit une conquête aussi complète que pour les traités de commerce. Il accomplit même un pas de plus en obtenant, à la Conférence radiotélégraphique et à celle pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, que les pleins pouvoirs délivrés à ses plénipotentiaires le soient "pour le compte du Canada". Mais il serait faux de croire que cette formule "in respect of the Dominion of Canada" consacre son indépendance absolue en matière de traités techniques. Rien, avant la guerre, n'est venu changer quoique ce soit à l'unité diplomatique de l'Empire. Les pleins pouvoirs accordés, tant pour les traités commerciaux et techniques que pour les traités politi-

ques, le sont tous par le Roi, sur avis du Foreign Office seul, et l'arrêté en conseil, demandant au Roi ces pleins pouvoirs, vient du gouvernement anglais : jamais du gouverneur général en conseil d'un dominion. En d'autres termes, durant toute cette période, les plénipotentiaires canadiens, australiens ou autres n'étaient légalement que des plénipotentiaires britanniques, agissant au nom du Roi pour l'Empire, mais dans l'intérêt de leurs gouvernements respectifs. Unité dans la représentation et diversité dans les attributions, telle était la position qu'ils occupaient à la veille du conflit de 1914. En matière de haute politique, sauf une certaine autonomie relative aux négociations avec les Etats-Unis et la mystérieuse mission Lemieux, le Dominion ne possédait, à vrai dire, aucun droit. Les Conférences de La Haye de 1889 et 1907, la Déclaration navale de Londres, l'alliance franco-anglaise furent toutes conclues sans consultation des dominions. La seule exception que nous avons pu relever est celle de l'alliance anglo-japonaise de 1911. (43) Enfin, chose certaine, c'est que les dominions ne possédaient pas l'ombre d'un droit en matière de guerre ou de paix.

x
x x

CONCLUSION DE CETTE INTRODUCTION:-

Ce qui ressort de ce rapide coup d'oeil, c'est que le Canada, à la veille de 1914, a acquis, dans le domaine commercial et technique plus que dans le domaine politique, des droits certains, des droits de fait sinon de droit. Le phénomène de cette conquête est bien expliqué par Jean-Jacques Chevalier lorsqu'il dit:

(43) Stewart - (pp.cit., p. 135) - ne semble pas reconnaître cette exception.

"... Une sorte de convention tacite, une de ces conventions de la Constitution pareilles à celles qui ont déjà joué un tel rôle dans la vie politique anglaise, ne serait-elle pas née, de précédent en précédent, depuis 1850 ? En vertu de cette convention tacite, de cet "understanding", le Ministre des Affaires Etrangères ne se reconnaîtrait plus le droit constitutionnel (constitutional right) de refuser son contre-seing aux actes destinés à permettre la conclusion d'un traité de commerce, lorsque ce traité concerne le seul Canada. Le Ministre garde le "legal power", c'est-à-dire le pouvoir juridique strict, d'accorder ou de refuser, mais il est convenu qu'il ne refusera pas, que son contre-seing sera une pure formalité, que ce sera l'avis du gouvernement du Canada qui comptera réellement, pour les pleins pouvoirs comme pour la ratification. Il y aurait en quelque sorte deux couches de droit. Il y aurait d'une part le droit sinon mort du moins en sommeil, et qui ne revivrait que pour des cas extraordinaires (c'est celui qui laisse sa trace dans les formalités décrites, mécanismes sans vie). Et, en face de ce droit légal, de ce droit théorique, il y aurait, d'autre part, le droit vivant et actif, adapté aux faits politiques nouveaux et à la pratique constitutionnelle - droit constitutionnel fait de conventions et d'accords qui peuvent être inexprimés, qui peuvent n'être écrits nulle part, qui, en tout cas, se trouvent absolument dépourvus de sanction légale et que les tribunaux ignorent, mais qui n'en sont pas moins compris et respectés par les parties intéressées, Dominions et Grande-Bretagne. Construction illogique, de nature à révolter un juriste du continent, et que j'ai moi-même presque

scrupule à indiquer : Mais il faudra voir si, à mesure que nous avancerons dans l'évolution de l'Empire, cette construction et ces distinctions n'imposeront pas de plus en plus à notre esprit en désarroi leur triomphante nécessité." (44)

Et c'est bien ce que nous avons vu s'accomplir en étudiant les diverses étapes de cette évolution. Tout cela nous aidera à mieux comprendre comment le conflit de 1914-18 a permis aux dominions de brûler les étapes et d'arriver, à la fin de la guerre, à se faire accepter, sur le même pied qu'une puissance comme la Belgique, à la Conférence de la paix et d'obtenir la reconnaissance formelle, par tous les Etats du monde presque, d'une personnalité internationale non moindre que beaucoup d'entre eux. L'unité diplomatique de l'Empire sera rompue, au grand désarroi de certains impérialistes, mais l'Empire demeurera toujours une en son allégeance commune à une seule et même Couronne, celle du Roi de Grande-Bretagne et d'Irlande, des dominions au-delà des mers, Empereur des Indes. C'est le seul lien qui restera entre les dominions et leur mère-patrie; faible et ridicule aux yeux de certains, il ne s'en est pas moins montré solide jusqu'à ce jour et ne menace pas encore de se rompre.

x
x x

(44) Chevalier, op.cit., p. 261.

PREMIERE PARTIE

Période de la guerre (1914-18).

NOTRE ENTREE EN GUERRE AUX COTES DE LA GRANDE-BRETAGNE:-

La guerre que l'Angleterre devait déclarer à l'Allemagne le 4 août 1914, ne nous a pas complètement pris par surprise. Dès sa visite en Grande-Bretagne, en 1912, Sir Robert Borden la considérait comme inévitable, malgré l'atmosphère de paix qui régnait alors en Europe. Cependant, on ne s'est jamais imaginé que la situation, après l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand à Saragévo le 28 juin, aurait empiré si rapidement. (45)

Depuis 1904, il existait à Londres un organisme de coordination pour l'étude des meilleurs moyens de veiller à la défense de l'Empire. C'était le "Committee of Imperial Defence" comprenant presque tous les membres du Cabinet anglais. Ce comité se subdivisait en sous-comités qui se composaient de techniciens spécialisés pour chacun d'eux. Parmi ces sous-comités, le "Over Sea Defence Committee" s'occupait tout particulièrement des dominions. Le Canada n'avait pas encore de comité correspondant lorsqu'en janvier 1914 Borden réunit les divers chefs des ministères en une conférence pour préparer un plan de coordination de leurs départements en temps de guerre. Le comité se composait du sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, du secrétaire militaire du gouverneur-général, du sous-ministre de la milice et de la défense nationale, du sous-secrétaire du service naval, du sous-ministre de la Justice, du commissaire des douanes, du sous-ministre de la marine et des pêcheries, du sous-ministre des Postes,

(45) Robert Laird Borden, "His Memoirs", Vol. I, p.451.

du sous-ministre des chemins de fer et canaux, avec, comme secrétaires conjoints, au comité, le directeur des opérations militaires, le major Gordon Hall et le directeur de l'artillerie, le lieutenant R.M. Stevens. En juillet de cette même année le comité mit sous presse un "War book" qui sortit quelques semaines avant l'ouverture des hostilités en Europe et qui rendit d'ineestimables services dans la coordination de nos ministères avec ceux de Londres. (46)

Cependant, malgré l'intime collaboration qui existait alors entre les autorités militaires anglaises et les autorités canadiennes, l'Angleterre reconnaissait que le Dominion n'était nullement responsable des actes de la diplomatie britannique qui l'obligeaient à entrer en guerre. En conséquence, malgré la gravité du moment, jamais Londres ne fit pression auprès de nos gouvernants pour les forcer à participer activement à la défense de l'Empire. (47) On se rappelle que Sir Wilfrid Laurier, à la Conférence impériale de 1911, s'était montré assez réticent sur ce qu'il appelait la belligérance active du Canada par opposition à la belligérance passive. Certes, à Ottawa comme à Londres, on savait que lorsque l'Angleterre est en guerre le Canada l'est aussi, mais l'on n'oubliait pas à Londres le constant refus des hommes d'Etat canadiens de participer aux dépenses d'une flotte de l'Empire et encore moins d'une armée impériale. Aussi l'offre canadienne d'un corps expéditionnaire fut-elle toute spontanée. La façon dont l'Allemagne avait envahi la Belgique et la menace que de ce fait elle était pour l'Angleterre avait fait revivre intensément dans le peuple canadien un enthousiasme pour la mère-patrie - que l'on croyait bien en train de s'éteindre - et dont le Parlement se fit presque unanime-

(46) Sir Robert Borden, "The War and the Future", p. 17-20.

(47) A.B. Keith, "War government of the British Dominions", p. 20.

ment. l'écho.

Dès le 1er août, Sir Robert Borden envoyait, par l'entremise du gouverneur-général, à M. Harcourt, secrétaire d'Etat aux colonies, le télégramme suivant :

"My advisers, while expressing their most earnest hope that peaceful solution of existing international difficulties may be achieved and their strong desire to co-operate in every possible way for that purpose, wish me to convey to His Majesty's Government the firm assurance that, if unhappily war should ensue, the Canadian people will be united in a common resolve to put forth every effort and make every sacrifice necessary to ensure the integrity and maintain the honour of our empire." (48)

Et il offrait dans un second télégramme un corps expéditionnaire.

"Secret. In view of the impending danger of war involving the empire, my advisers are anxiously considering the most effective means of rendering every possible aid, and they will welcome any suggestion and advice which Imperial naval and military authorities may deem it expedient to offer. They are confident that a considerable force would be available for service abroad. A question has been mooted respecting the status of any Canadian force serving abroad, as under section sixty-nine of the Canadian Militia Act active militia can only be placed on active service beyond Canada for the defence thereof. It has been suggested that regiments might enlist as Imperial troops for stated period, Canadian Government undertaking to make all necessary financial

(48) Borden, "War & Future", p. 28.

provi^{on} for their equipment, pay, and maintenance. This proposal has not yet been maturely considered here, and my advisers would be glad to have views of Imperial Government thereon." (49)

Le 3 août, Harcourt répondait :

"With reference to your cypher telegram August 2, please inform your ministers that their patriotic readiness to render every aid is deeply appreciated by His Majesty's Government, but they would prefer postponing detailed observations on the suggestion put forward, pending further developments. As soon as situation appears to call for further measures I will telegraph you again. " (50)

Cette réponse montrait bien, par sa teneur, que le gouvernement anglais ne considérait pas encore la cause de la paix comme perdue et que par conséquent il ne trouvait pas urgent de donner suite immédiatement à l'offre canadienne. Mais voici que coup sur coup, le 4 et le 5, suivent deux télégrammes d'Harcourt. Le premier, tout en reconnaissant qu'il n'y a pas encore urgence d'équiper une armée canadienne pour le service d'outre-mer, suggère que le gouvernement prenne les mesures législatives nécessaires à la formation d'un tel contingent. Le second dit que le gouvernement de Sa Majesté accepte l'envoi d'un corps expéditionnaire canadien et que des suggestions pour sa composition suivront sous peu. Le 7, le gouvernement anglais fit savoir qu'il désirait une division de 22,500 hommes. Entre temps, le général de division (Major General) Sir Sam Hughes avait déjà commencé, le 6 août, à organiser le camp de Valcartier. (51)

Le gouvernement canadien, par arrêtés en conseil, avait bien

(49) Borden, "War & Future", p. 26.

(50) Ibidem, p. 27.

(51) Ibidem, p. 27-32.

pris toutes les mesures nécessaires à la poursuite de la guerre, mais il lui fallait la sanction du Parlement, qui se réunit à cet effet le 18 août. Le 19, Sir Wilfrid Laurier répondit au discours du Trône en termes flamboyants, glorifiant la cause des alliés parce qu'ils défendaient la justice et la civilisation contre la barbarie de l'autocratie allemande. Qu'on nous permette de citer quelques paroles de Sir Wilfrid sur le peuple allemand, paroles dont la douloureuse ironie des temps affreux que traverse en ce moment l'Europe est un terrible démenti. S'adressant aux citoyens canadiens de race allemande, il leur dit:

"... I am sure that they will agree with me that if the institutions of the land of their ancestors were as free as the institutions of the land of their adoption, this cruel war would never have taken place. Nothing can be truer than the words which are reported to have been uttered by a German soldier made prisoner in Belgium, that this war is not a war of the German people; and if there is a silver lining to this darkest cloud which now overhangs Europe it is that, as a result and consequence of this war, the German people will take the determination to put an end for ever to this personal imperialism, and to make it impossible evermore for one man to throw millions of the human race into all the horrors of modern warfare." (52)

Et répondant à Sir Wilfrid, Borden renchérit sur le thème en disant:

"We have absolutely no quarrel with the German people. I believe that they are a peaceable people, that they are not naturally a warlike people, although unfortunately they are dominated at the present time by a military autocracy. No

(52) Keith, "Speeches... on colonial policy", p. 364.

one can
overestimate what civilization and the world owe to Germany.

In literature, in science, art and philosophy, in almost every
department of human knowledge and activity, they have stood
in the very forefront of the world's advancement." (53)

Tout le reste des deux discours était du même calibre. C'est assez pour
démontrer que le Canada entra en guerre auprès de la Grande-Bretagne
plus par sentiment que par froide raison. Ce n'est pas à nous, dans ce
travail, de discuter si ce sentiment, cet enthousiasme, s'accordaient
avec l'intérêt général et le plus grand bien futur de notre pays. La
cause n'en était pas moins, par ses mérites, noble et digne d'être
défendue.

Il ressort de ce qui précède que le Canada participa active-
ment à la guerre d'une façon libre, sans pression du côté britannique,
par simple décision de ses gouvernants du temps. Les responsabilités de
cette participation reposent sur le Parlement canadien seul. Mais la
procédure par laquelle le Canada se mit, auprès de l'Angleterre, en état
de belligérance active, est une preuve que dans ce domaine aussi il
possédait une certaine autonomie.

x
x x

LE MOUVEMENT FEDERALISTE:-

Avant d'entreprendre l'étude de nos conquêtes durant la
guerre il nous faut revenir quelque peu en arrière afin de faire com-
prendre dans quelle atmosphère et contre quel courant elles se sont
accomplies. Jusqu'aux conférences impériales de 1917-18 on envisageait,
à Londres, l'évolution du lien impérial dans un tout autre sens que

(53) Borden, "His Memoirs", p. 460.

celui que les dominions lui donnèrent et qu'ils accentuèrent dès la fin de la guerre. Un fort courant d'opinion en Angleterre, au début de la guerre, ne voyait qu'un resserrement des liens de l'Empire en un super-Etat fédéral dont le Parlement, vraiment impérial cette fois, s'occuperait de la défense et des relations extérieures laissant à chaque membre de ce super-Etat - y inclus la Grande-Bretagne - un degré d'autonomie suffisant à la conservation de son entité nationale. Nous ferons donc, dans les pages qui vont suivre, une courte étude des origines et du développement de ce mouvement fédéraliste jusqu'à son apogée en 1916.

Origines du mouvement:-

Si l'idée de fédération des colonies autonomes de l'Empire avec la mère-patrie existait à l'état embryonnaire dans la "Royal Colonial Institute" fondée en 1868 (54), le mouvement doit d'avoir pris corps aux articles de M. Edward Jenkins dans les numéros de janvier et d'avril 1871 de la "Contemporary Review". C'est lui qui monnaya le nom "Imperial Federalism" et dans une vigoureuse critique de la politique coloniale anglaise du temps il exposait le côté pratique d'un gouvernement fédéral pour l'Empire modelé sur les systèmes fédéraux des Etats-Unis et du Canada. Et c'est sans doute à ces articles au point, exposant un plan ordonné de fédération impériale, qu'est due la grande vogue que prit alors le mouvement et qu'un député comme W.E. Forster, membre du ministère Gladstone, exposa aux Communes, en 1875, un plan de Parlement fédéral pour l'Empire. (55)

L'"Imperial Federation League":-

Après deux assemblées subséquentes, le 29 juillet et le 18

(54) Keith, "Responsible government...", p.1158.

(55) G.B. Adams, "British imperial federation after the war", Yale Review, New Series, Vol.5, July 1916, p. 690.

novembre 1884, le même Très Honorable W.E. Forster, membre libéral pour Bradford, réussit à réunir un groupe assez imposant de personnalités anglaises qui décidèrent, à la seconde assemblée, de fonder une société dont le but serait d'obtenir que le gouvernement anglais s'occupât activement de la fédération de l'Empire. La société prit le nom de "Imperial Federation League" et M. Forster en fut le premier président. Les buts de la ligue étaient clairement définis dans les résolutions suivantes passées à l'assemblée du 18 novembre :

"That the object of the League be to secure by Federation the permanent unity of the Empire."

"That no scheme of Federation should interfere with the existing rights of local parliaments as regards local affairs."

"That any scheme of Imperial Federation should combine on an equitable basis the resources of the Empire for the maintenance of common interests, and adequately provide for organised defence of common rights."

"That the League... invites the support of men of all political parties." (56)

La ligue n'entendait pas travailler la seule opinion anglaise. Elle comprenait bien que son principal appui lui viendrait d'une opinion éclairée dans les colonies et dans ce sens elle fit germer dans chacune d'elles des sections nationales. Celle du Canada fut fondée à Montréal, le 9 mai 1885. Cependant, à cause de la forte pression économique des Etats-Unis, la ligue canadienne accentuait plus les avantages commerciaux du lien impérial que les avantages politiques ; comme le démontre bien la résolution suivante :

(56) Sir W. Basil Worsfold, "The Empire on the anvil", p. 19-20.

"That a Canadian branch of the League be now formed, to be called the Imperial Federation League in Canada, and that the object of the League in Canada shall be to promote the discussion of means whereby the permanent unity of the Empire may be maintained, and its practical efficiency increased, to further the development and interchange of the resources of its various parts, and so to resist any measures tending to desintegration." (57)

En 1886, M. Forster mourut et fut remplacé par Lord Rosebery. Le principal but de la ligue fut atteint lorsqu'en 1887 se réunit à Londres la première Conférence coloniale. Mais celle-ci n'avait été, à vrai dire, qu'une simple prise de contact entre ministres responsables des colonies et les autorités du Colonial Office. La ligue demanda donc, en 1891, à Lord Salisbury, alors Premier ministre, de réunir une seconde Conférence. Celui-ci répondit qu'il ne voulait pas inviter ainsi les Premiers ministres des colonies autonomes sans avoir, au préalable, un plan assez défini et logique de discussion à leur présenter. La ligue se mit donc à l'oeuvre et, après avoir fait circuler un questionnaire parmi ses diverses sections coloniales, elle soumit, le 16 novembre 1892, un rapport où, en plus de divers plans de détails pour son organisation, elle définissait l'essentiel de l'idée de fédération de l'Empire de la façon suivante :

"(a) That the voice of the Empire in peace when dealing with foreign Powers shall be, as far as possible, the united voice of all its autonomous parts."

"(b) That the defence of all the Empire in war shall be the common defence of all its interests, and of all its parts by the united forces and resources of all its members."

Et pour réaliser ces deux fins il fallait nécessairement un organisme central où toutes les parties de l'Empire seraient également représentées. D'où les questions suivantes :

"(a) How shall a Council of the Empire be constituted?"

"(b) By what means can the resources of the Empire be most effectively combined?" (58)

Telles étaient les idées maîtresses et les questions principales que L'"Imperial Federation League" aurait aimé voir posées à la prochaine Conférence impériale. Malheureusement, pour diverses raisons, les chefs des deux principaux partis à la Chambre rejetèrent le plan soumis et la ligue se dissolut d'elle-même en 1893.

Les "Round Table groups";-

Les anglais ont toujours eu un penchant très prononcé pour les "round table discussions", dont la tradition remonte à leurs chansons de gestes. Aussi, malgré la dissolution de l'"Imperial Federation League" ses membres ne pouvaient s'empêcher de se réunir et de discuter de leur préoccupation centrale, la fédération de l'Empire. Tant et si bien qu'en 1910 ils fondèrent une revue qui prit le nom de "Round Table". Celle-ci réveillait les anciennes velléités impérialistes, tant en Angleterre qu'aux colonies, et partout ne tardèrent pas de se former des "Round Table groups". La revue alimentait leurs discussions, ils y collaboraient, y soumettaient des rapports, des projets. Malgré son penchant impérialiste prononcé - de beaucoup diminué aujourd'hui - la revue est toujours demeurée "la grande revue", celle qui enregistre le mieux les mouvements d'opinion et leurs réactions, et que doivent nécessairement consulter ceux qui étudient, tant soit peu, l'évolution de l'Empire britannique. L'envergure que le

(58) Worsfold, op.cit., p. 31-4.

mouvement prendra sera facilement démontrée lorsque nous étudierons, dans les deux paragraphes suivants, le projet de Parlement impérial que Sir Joseph Ward présenta à la Conférence impériale de 1911 et le retentissement que le livre de M. Lionel Curtis "The Problem of the Commonwealth" eut en 1916.

Le plan de fédération impériale de Sir Joseph Ward:-

On sait la réponse que Lord Asquith, à la Conférence impériale de 1911, fit aux suggestions de Sir Joseph Ward pour une fédération impériale. (59) Mais quel était au juste le plan de ce dernier ?

Ardent impérialiste, assez fat, désireux de faire impression et laisser sa marque comme un champion d'une cause qu'il considérait d'avance gagnée, Ward, qui était depuis longtemps conquis aux idées impérialistes, résolut d'exposer un plan défini et logique de Parlement de l'Empire à la Conférence, seul endroit où ce plan pouvait avoir des conséquences pratiques.

Pour réaliser l'unité de l'Empire en une fédération voici ce qu'il proposait: 1) La création d'un Parlement impérial de défense, composé de 300 membres élus, sur une base proportionnelle à la population de chacun, en Grande-Bretagne et aux dominions ; 2) d'un Conseil impérial ou Sénat de défense, composé de douze membres, deux pour la Grande-Bretagne et deux chacun pour le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et Terre-Neuve; et 3) d'un Conseil exécutif de quinze membres élus par le Parlement impérial et responsable devant lui. Ce Parlement devait avoir la haute main, non seulement sur la défense de l'Empire, mais sur toute matière d'intérêt impérial. Il devait conclure pour l'Em-

(59) Voir ci-dessus p. 28-9.

pire les traités de guerre et de paix et conduire les négociations avec l'étranger. (60)

Sir Joseph attachait une très grande importance à son plan. Mais on comprend bien, à ne regarder que la composition du Conseil impérial par exemple, pourquoi le plan souriait si peu au gouvernement anglais. Tout le long de son exposé Ward fut assailli par Sir Wilfrid Laurier et M. Foster, Premier ministre d'Australie. Et le général Botha, en plus d'Asquith, le soumit à une vigoureuse critique. (61)

Puissance du mouvement en 1916 - le livre de Lionel Curtis:-

Malgré les envolées un peu prématurées de Sir Joseph Ward, les groupes de la "Round Table" n'en continuèrent pas moins la longue enquête, commencée dès le début du mouvement, par tout l'Empire afin d'amasser le plus de matériaux possible pour élaborer un plan détaillé, en ne négligeant aucun aspect du problème, de fédération impériale. Finie en 1915 l'enquête, si on avait voulu analyser et réunir tous les matériaux apportés, aurait rempli plusieurs volumes. Le chef du groupe de Londres, M. Lionel Curtis, résolut donc d'en faire une synthèse, ou plutôt de se baser sur les résultats de l'enquête pour exposer la praticabilité d'un plan de fédération impériale. Il condensa son idée dans son livre: "The Problem of the Commonwealth", qu'il sortit en 1916, et dont le but était de répondre à la question suivante: "Comment un citoyen britannique dans les dominions peut-il acquérir les mêmes pouvoirs sur la politique étrangère que celui domicilié dans les Iles britanniques ? (62) La transformation de l'Empire, après la guerre, en un Etat fédéral avec un Parlement impérial et tous les organismes que cela comportait, était la seule réponse logique.

Dans son introduction Curtis fait remarquer la gravité du pro-

(60) Keith, "Imperial Unity...", p. 501-7.

(61) Keith, "Speeches ... on colonial policy", exposé de Ward, p.247-96 critique de Botha, p. 297-300

(62) Lionel Curtis, "The Problem of the Commonwealth", préface, p.v.

blème et la nécessité d'accorder aux dominions une voix dans la politique extérieure de l'Empire. Il appuie sur le fait que ceux-ci sont assez exigeants, qu'ils entendent bien qu'après la guerre ils devront répondre de leur propre politique extérieure et qu'ils n'entendent plus se voir engagés à l'avenir par Londres seul. A cet effet il cite, entre autres, les premières phrases d'une conférence de Sir Clifford Sifton faite au Canadian Club de Montréal le 25 janvier 1915 et que nous nous permettons de transcrire ici :

"Bound by no constitution, bound by no rule or law, equity or obligation, Canada has decided as a nation to make war. We have levied an army; we have sent the greatest army to England that has ever crossed the Atlantic, to take part in the battles of England. We have placed ourselves in opposition to great world powers. We are now training and equipping an army greater than the combined forces of Wellington and Napoleon at the battle of Waterloo, and so I say to you that Canada must stand now as a nation. It will no longer do for Canada to play the part of a minor. It will no longer do for Canadians to say that they are not fully and absolutely able to transact their own business. We shall not be allowed to do this any longer by the nations of the world. We shall not be allowed to put ourselves in the position of a minor. The nations will say, if you can levy armies to make war you can attend to your own business, and will not be referred to the head of the Empire, we want you to answer our questions directly."

"There are many questions which we shall have to settle after this war is over, and that is one of them." (63)

(63) Curtis, op.cit., p. 9.

Devant cette explosion de nationalisme colonial Curtis ne voit que deux issues; ou la désintégration complète de l'Empire en Etats indépendants distincts ou le gouvernement de toute cette vaste machine impériale par tous ses membres autonomes, sur un pied d'égalité, en confiant les pouvoirs à un Parlement d'Empire. Pour lui la première de ces issues est un non-sens; la seconde est la seule logique et il n'entrevoit pas la solution mitoyenne vers laquelle les gouvernants des dominions eux-mêmes dirigeront finalement l'Empire. (64)

Curtis, qui croit que son livre sera la planche de salut des impérialistes, divise son livre en deux parties. La première étudie la nature du problème. Il y passe en revue les origines et le développement du gouvernement responsable tant en Angleterre qu'aux colonies. Puis il étudie quelques problèmes particuliers comme la question des tarifs, de l'immigration, des forces navales et militaires des dominions. Enfin il rappelle le rôle des Conférences coloniales et impériales. Toute cette première partie servira à étayer la seconde qui est l'étude des conditions de solution du problème. Dans celle-ci, après avoir fait la critique de la proposition par laquelle on voudrait faire entrer dans le Parlement de Londres des représentants des dominions, l'auteur se prononce en faveur d'une fédération impériale proprement dite. Pour lui le système de la coopération, inauguré par les Conférences coloniales et continué par les Conférences impériales, ne peut plus suffire. Il faut maintenant que le lien impérial soit resserré et dans ses propres mots le problème est celui-ci:

"... The main contention is this, that the Dominion electorates must, in the not distant future, assume control of foreign affairs, yet cannot do so without deciding irrevocably whether

(64) H. Duncan Hall, "The British Commonwealth of Nations", p. 163.

they are to keep or to renounce their status as citizens of the British Commonwealth. In plain words, the issue, as seen by the writer, is whether the Dominions are to become independent republics, or whether this world-wide Commonwealth is destined to stand more closely united as the noblest of all political achievements." (65)

Et en voici la solution. Le Parlement actuel à Westminster et son Exécutif demeureront le Parlement et l'Exécutif du Royaume-Uni seulement. Ils seront la contre-partie des gouvernements nationaux dans les dominions et ne mêleront plus les fonctions de gouvernement de l'Empire avec celles de gouvernement de la Grande-Bretagne. Pour les affaires impériales on formera un Parlement impérial et un Exécutif impérial. Les députés à ce parlement seront élus par les populations des dominions tout comme par celle du Royaume-Uni. Ce gouvernement impérial fédéral s'occupera des relations extérieures, de l'organisation militaire et navale de l'Empire, du gouvernement des Indes et des autres dépendances ou protectorats. Ainsi ce vaste Empire deviendra la possession commune des dominions et de la Grande-Bretagne et les responsabilités de sa gérance se trouveront multipliées. Nous n'entrerons pas dans les détails de la composition de ce Parlement et de son Exécutif qui en somme sont assez semblables à ceux mentionnés plus haut dans le plan de Sir Joseph Ward.

Nous avons dit, plus haut, que le livre de Curtis eut un assez grand retentissement. Quelles furent donc les réactions de l'opinion ? En Angleterre, où l'on considère que l'Empire est chose anglaise - "Joe" Chamberlain ne l'a-t-il pas assez chanté sur tous les tons et Kipling n'était-il pas le poète national ? - mais où on s'aperçoit que les

(65) Curtis, op.cit., préface p. vii.

dominions doivent nécessairement, après la guerre, avoir leur mot à dire dans la politique étrangère, le livre est reçu avec enthousiasme. Il enlève aux anglais leur angoisse; voir l'Empire se désintégrer. Sans plus s'occuper de l'illogisme et de l'impraticabilité d'un tel plan, revues et journaux, presque tous, ne tarissent pas d'éloges. D'autres livres font leur apparition, dont "The Empire on the Anvil", de Sir Basil Worsfold et "New Empire partnership: defence, commerce, policy" par Percy et Archibald Hurd. Des séries de conférences se donnèrent, comme celle "The Empire and the future" faite à l'Université de Londres, dans l'une desquelles le rédacteur en chef de la "Round Table" s'écrie:

"... After the War is over, the peoples of the Dominions will refuse to acquiesce in a constitutional position, which while giving them autonomy in local affairs, leaves the issues of war and peace, that is their own national destinies, entirely in the hands of a Foreign Minister who enters office as the result of the domestic party scramble of the British Isles. The War has revealed the fact that autonomy is not full self-government. If, therefore, they are to be true to the political principles of the British Commonwealth they are bound to be driven to a choice between independence on the one side, and an equal sharing of power and responsibility with the inhabitants of these islands on the other. The decision, while in one sense it will rest entirely with the Dominions, in another will rest equally with ourselves. For there can be no true union of the self-governing nations unless the House of Commons is ready to surrender its control of purely Imperial affairs to a new and representative Imperial body. Can there be any question of our carrying out our part of an arrangement necessary to continued

unity and stability of the Commonwealth ?" (66)

Seul Keith s'oppose sérieusement et cherche à prévenir ce qu'il considérerait comme les sottises fédéralistes en publiant son "Imperial unity and the dominions", vaste étude d'ensemble sur le gouvernement des dominions et leur état à cette époque et où il démontre que seul le plan de coopération impériale bien comprise a chance de succès.

Dans les dominions la réception du livre fut plutôt froide, hostile même, et l'on ne manqua pas de ridiculiser l'illogisme du plan de Curtis, comme le démontre bien l'extrait suivant:

"... If the House is 600 strong and has nothing to do but discuss foreign affairs and armements, it will soon drive its Ministers to an early grave. If it is to have only 300 members, Canada's share would be twenty-five, and the four huge Western provinces would have six among them. The difficulties of popular election would be gigantic; the candidate would have to be a millionaire or a commercial traveller, and he would never hope to show his statesmanlike features to half his constituents. If he were elected, and crossed to London, he would be at once seized upon and embraced by Imperial Missions and Imperialist countesses, and speedily lose touch with his electors, who would probably reject him on his next appearance for acquiring an English accent. So overpowering is social influence in London Imperialist Society that Canadian members, unless the quality of their mentality and character were markedly improved, could not be trusted to represent Canadian sentiment for more than a few

(66) Philipp H. Kerr, "Commonwealth and Empire" dans "The Empire and The Future", p. 86-7.

weeks." (67)

Il est vrai que ce n'était qu'un groupe de l'opinion anglaise qui pensait "fédéraliste", mais c'était le plus influent, celui qui avait le plus de sympathie parmi les gouvernants. Il demeurera jusqu'en 1922, environ, une forte tendance centralisatrice en Angleterre et il faudra la bourde de Lloyd George, lors de l'incident de Tchanak, pour réveiller de leur léthargie nos gouvernants, qui aux prises avec les problèmes d'après guerre, oublièrent de combattre sur le terrain extérieur. (68) En tout cas, tel était la mentalité des groupes influents à Londres au début de la guerre. Cela prendra tout le courage et toute l'énergie d'un Sir Robert Borden et d'un général Jan Smuts pour obtenir, à coups d'audace, la reconnaissance, pour les dominions, d'une personnalité politique distincte sur le plan international. (69)

x
x x

LA CONFERENCE ECONOMIQUE DES ALLIES A PARIS EN 1916;-

Le gouvernement anglais se montra assez enclin à laisser les représentants des dominions collaborer avec lui dans la poursuite de la guerre. Dès le début Sir George Perley se tint en relations constantes avec les divers ministères responsables pour tout ce qui regardait l'effort militaire du Canada et autres questions connexes. En 1915, on avait même créé un précédent en admettant Sir Robert Borden à quelques séances

(67) J.A.S., "Canada and Imperial federation", dans "New Statesman", Vol. 9, 8 septembre 1917, p. 536.

(68) Il aurait existé encore en 1930 certaines velléités fédéralistes si nous en croyons le titre du livre de Robert Stokes: "New Imperial Ideals - A plea for the association of the Dominions in the government of the dependent Empire" publié à cette date. Qu'irions-nous faire dans cette galère ? !

(69) On trouvera dans Chevalier, op.cit., p. 317-40, une étude plus détaillée du mouvement.

du Cabinet, mais le premier acte de représentation à l'extérieur durant la guerre fut lorsque les délégués des dominions assistèrent à la Conférence économique inter-alliée qui se tint à Paris du 14 au 17 juin 1916.

La conférence s'était réunie à l'instigation de la Russie, qui avait suggéré que la présente guerre de tranchées et de torpilles soit prolongée en une guerre tarifaire et de boycottage. La France appela la conférence et l'Angleterre suivit de bon gré. (70)

L'Honorable W.M. Hughes, Premier ministre australien et Sir George Foster y jouèrent un rôle très actif. En plus des résolutions pour la période de guerre ils firent adopter par la conférence le principe de l'obligation pour les alliés, durant la période d'après guerre, de refuser pour un certain nombre d'années le privilège de la clause de la nation la plus favorisée aux puissances ennemies; de conserver pour les alliés avant tout autre leurs ressources naturelles durant la période de reconstruction commerciale et industrielle; de protéger l'agriculture et la navigation contre toute agression économique provenant de dumpings par un embargo sur les importations de produits des anciens ennemis; enfin, d'empêcher les sujets ennemis d'exercer, sur les territoires alliés, une profession ou un commerce préjudiciable à la défense nationale ou à l'indépendance économique du pays. (71)

Si nous n'avons aucun détail sur le "status" représentatif des délégués des dominions il n'en reste pas moins vrai que leur influence politique à la conférence fut assez considérable pour qu'il vaille la peine que nous l'ayons mentionnée ici.

x
x x

(70) T.H. Boggs, "British Empire and closer union", dans "American Political Science Review", Vol. 10, november 1916, p. 644.

(71) Keith, "War government ...", p. 24-5. On trouvera le texte des résolutions passées à la conférence dans: Keith, "Speeches ... on colonial policy", p. 368-75.

LES SESSIONS DU CABINET IMPERIAL DE GUERRE - (1917-1918):-

Nous voici arrivés à ce que nous pourrions appeler la période active de l'évolution du "status" des dominions durant la guerre, par opposition à la période latente des années 1914-1916 où se reflétait, dans le domaine de l'activité politique, la guerre de position qui se déroulait sur le front. Dans ce chapitre nous étudierons la formation, les travaux et la portée de ce nouvel organisme créé par les nécessités de la guerre et qui prit le nom de "Imperial War Cabinet". C'est le premier échelon de la rapide conquête de nos droits vers l'indépendance politique, conquête qui se poursuivra à un rythme accéléré jusqu'à la signature des traités de paix en 1919. (72)

Antécédents:-

Pour bien comprendre comment le Cabinet impérial de guerre naquit il faut remonter à la création du Cabinet de guerre anglais lui-même. La guerre durait depuis dix-huit mois et sa conduite allait lentement, sans déploiement de grande énergie du côté allié. Le Cabinet anglais, au nombre de vingt-cinq, n'arrivait pas à se tirer du maquis où le fonctionnarisme et les multiples ingérences de tous et de chacun l'avaient mis. Comme le disait bien Lloyd George: "on ne peut conduire la guerre avec un Sanhédrin". Aussi résolut-il, dès qu'il remplaça Asquith, de former un Cabinet plus restreint. (73)

Au début de la guerre le Cabinet anglais se composait de vingt-cinq membres aidés dans leur tâche de la poursuite de la guerre par le Comité de la défense impériale (74) jusqu'en novembre 1914. Puis vint le

(72) Vu l'importance et le grand nombre de documents on nous pardonnera les citations plus fréquentes que nous devons nécessairement faire.

(73) Duncan Hall, op.cit., p. 168.

(74) Voir ci-dessus, p. 37.

Conseil de guerre, qui était un comité du Cabinet lui-même auquel étaient adjoints quelques experts. Ce Conseil prit la responsabilité des affaires jusqu'au 19 mars, 1915, alors qu'il fut de nouveau remplacé par le Cabinet des vingt-cinq qui en définitive - jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Lloyd George - gardait la direction des affaires. (75)

Le nouveau Premier ministre, plus énergique et plus débrouillard qu'Asquith, résolut de former un Cabinet restreint de cinq membres seulement, et qui devait avoir la haute main, pendant toute la durée de la guerre, sur la direction de toutes les affaires. La nature de ce Cabinet est très bien expliqué par l'extrait suivant du rapport officiel du Cabinet:

"The system of the War Cabinet distinguishes between the body which is responsible for the supreme direction of the war and the Ministers who have charge of the great administrative departments of State. The general direction of the policy of His Majesty's Government during the War rests with the War Cabinet, whose members, with one exception, are relieved of the day-to-day preoccupations of administrative work, and whose time is, therefore, entirely available for initiating policy and for the work of co-ordinating the great Departments of State." (76)

Tel était le Cabinet de guerre fondé par Lloyd George. Mais revenons quelque peu en arrière pour voir comment les dominions suivaient de près l'évolution du Cabinet britannique et comment, entre autres, Sir Robert Borden ne manquait pas de chercher à exploiter toutes les chances qu'il avait d'obtenir une plus grande collaboration entre les dominions et l'Angleterre dans la conduite de la politique impériale de guerre.

Dès le 28 octobre 1915, Sir George Perley, alors ministre du gou-

(75) Duncan Hall, op.cit., p. 168-9.

(76) Ibidem, p. 169.

gouvernement canadien à Londres, câblait au Premier ministre la nouvelle suivante :

"Expect that small War Council having special powers will soon be named for Cabinet, probably either three or five members. If it were possible for Dominions agree on one man to represent them, would like to see him appointed on this Council. For instance, believe you could be very usefully in such position and it would seem good opportunity to make beginning change Imperial ideas and relations." (77)

Le premier novembre Borden demanda à Perley d'obtenir d'Andrew Bonar Law des renseignements plus précis et lui dit de faire remarquer à ce dernier que le gouvernement canadien était très mal renseigné sur les efforts de guerre du gouvernement anglais. Perley reçut, le 3 novembre, une réponse de Bonar Law où il disait entre autres choses :

"We fully realize, I need not say, the great part which your Government is playing in this war and as Sir Robert Borden found when he was here we were only too delighted to put him into possession of all the information which was available to the Cabinet. It is of course much more difficult to keep him in touch now but it is our desire to give him the fullest information and if there is any way which occurs to him or to yourself in which this can be done I shall be delighted to carry it out.

"As regards the question of consultation, here again I fully recognise the right of the Canadian Government to have some share in a war in which Canada is playing so big a part. I am, however, not able to see any way in which this could be practically done. I wish, therefore, that you would communicate

(77) Borden, "His Memoirs", p. 620.

my view to Sir Robert Borden, telling him how gladly we would do it if it is practicable and at the same time I should like you to repeat to him what I have said to you - that if no scheme is practicable then it is very undesirable that the question should be raised." (78)

Borden, après avoir pris connaissance de cette lettre, fut loin de se montrer satisfait des explications de Bonar Law et, le 4 janvier 1916, il écrivit à Perley cette réponse significative:

"I beg to acknowledge your letter of the 5th November enclosing copy of correspondence with the Right Hon. the Secretary of State for the Colonies touching my message as to information and consultation during the War.

"Mr. Bonar Law's letter is not especially illuminating and leaves the matter precisely where it was before my letter was sent.

"During the past four months since my return from Great Britain, the Canadian Government (except for an occasional telegram from you or Sir Max Aitken) have had just what information could be gleaned from the daily Press and no more. As to consultation, plans of campaign have been made and unmade, measures adopted and apparently abandoned and generally speaking steps of the most important and even vital character have been taken, postponed or rejected without the slightest consultation with the authorities of this Dominion.

"It can hardly be expected that we shall put 400,000 or 500,000 men in the field and willingly accept the position of having no more voice and receiving no more consideration than

(78) Borden, "His Memoirs", p. 621.

if we were toy automata. Any person cherishing such an expectation harbours an unfortunate and even dangerous delusion. Is this war being waged by the United Kingdom alone, or is it a war waged by the whole Empire ? If I am correct in supposing that the second hypothesis must be accepted then why do the statesmen of the British Isles arrogate to themselves solely the methods by which it shall be carried on in the various spheres of warlike activity and the steps which shall be taken to assure victory and lasting peace ?

"It is for them to suggest the method and not for us. If there is no available method and if we are expected to continue in the role of automata the whole situation must be reconsidered.

"Procrastination, indecision, inertia, doubt, hesitation and many other undesirable qualities have made themselves entirely too conspicuous in this War. During my recent visit to England a very prominent Cabinet Minister in speaking of the officers of another department said that he did not call them traitors but asserted that they could not have acted differently if they had been traitors. They are still doing duty and five months have elapsed. Another very able Cabinet Minister spoke of the shortage of guns, rifles, munitions, etc., but declared that the chief shortage was of brains." (79)

Sir Robert n'eut pas trop longtemps à attendre, et le 11 février Bonar Law lui écrivait qu'il lui envoyait, par une personne de confiance, une série de documents secrets du Cabinet anglais et qu'il le priait de bien vouloir les détruire après qu'il en aurait pris connaissance. Si ce

(79) Borden, "His Memoirs", p. 622-3.

n'était pas tout à fait ce qu'aurait désiré notre Premier ministre ces documents ne lui en donnaient pas moins la satisfaction d'être plus au courant des travaux des Ministres anglais.

Enfin, le 14 décembre 1916, en annonçant la création du Cabinet de guerre anglais, l'Honorable Walter Long, ministre des colonies, s'empressa de rassurer le gouvernement canadien quant à la sauvegarde des intérêts des dominions en lui donnant les éclaircissements suivants :

"This has been essential for the more vigorous prosecution of the war. To avoid any possible misconception of the position, His Majesty's Government are anxious that Canadian Government should know that absence of Colonial Secretary from the Cabinet will not in any way affect Dominions prejudicially and that their wishes and interests will certainly receive no less full consideration than in the past.

"His Majesty's Government further feel that fuller information should be given of the progress of events and of war policy than may have been possible hitherto and I think the most convenient way will be that I should send you a weekly letter for the personal and confidential information of yourself (Governor-General) and your Prime Minister; in this letter I will endeavour to summarize the main points of interest as they arise.

"Unfortunately the Prime Minister is ill and cannot make intended declaration of Government policy until next week. When it is made I feel sure you will find that it contains fullest recognition for status of Dominions." (80)

Cette politique, ce devait être l'appel d'une Conférence impériale de guerre.

(80) Borden, "His Memoirs", p. 624-5.

Naissance du Cabinet impérial de guerre :-

Quelques jours plus tard, les 20 et 23 décembre exactement, Long envoyait au gouvernement canadien les deux messages suivants :

"Canadian Government will have received through Reuters full report of Prime Minister's statement respecting summoning of Conference. Your Ministers will doubtless concur as to the desirability of this as soon as practicable. The state of public business in some of the Dominions I realize may be difficult and I should be glad to have early expression of Your Ministers' views as to the date on which it would be possible for representatives of Canadian Government to attend, and also as to the questions which they would suggest for discussion with a view of attaining the objects indicated by the Prime Minister." (81)

Et le 25 il complétait le premier message par les explications suivantes :

"I wish to explain that what is contemplated by His Majesty's Government is not a session of the ordinary Imperial Conference but a special War Conference of the Empire. H.M. Government therefore invite your Prime Minister to attend a series of special and continuous meetings of the War Cabinet in order to consider urgent questions affecting prosecution of War, the possible conditions on which in agreement with our Allies we could assent to its termination, and the problems which will then immediately arise.

"Your Prime Minister, for the purpose of these meetings, will be a member of the War Cabinet.

"In view of the extreme urgency of the subjects of

(81) Borden, "His Memoirs", p. 625.

discussion, as well as of their supreme importance, it is hoped that your Prime Minister may find it possible, in spite of serious inconvenience involved, to attend at an early date - not later than the end of February. While the presence of your Prime Minister himself is earnestly desired by H.M. Government, they hope that if he sees insuperable difficulties, he will carefully consider the question of nominating a substitute, as they would regard it as a serious misfortune if any Dominions were left unrepresented..." (82)

Comme on peut le constater il s'agissait de deux choses distinctes. Dans le premier message, Long ne parlait que d'une Conférence impériale de guerre, dans le second, il est plus spécifique et parle d'admettre le Premier ministre canadien à une série de séances spéciales du Cabinet de guerre anglais. Il n'était pas encore question d'un Cabinet impérial de guerre et le point majeur de ces deux messages c'est l'annonce de la Conférence.

Sir Robert Borden ne manqua pas de reconnaître immédiatement tout le profit qu'il pourrait tirer de ces réunions. Aussi se décida-t-il, presque sur le champ, d'assister lui-même à la Conférence et envoya à cet effet, le 5 janvier 1917, la réponse suivante à Long :

"My Prime Minister and his colleagues have taken into consideration the very important announcement set forth in your telegram of 25th December which has since been made public. He and his colleagues concur in the view that it is his duty to attend this Conference without regard to any difficulties here which his absence may occasion. With that view Parliament has been summoned for the 18th instant in order that business may be facilitated and advanced as much as possible before his departure.

(82) Borden, "His Memoirs", p. 625-6.

He would greatly appreciate information of a more definite character as to the questions to be considered especially those touching the prosecution of the War and conditions of peace so far as they have been considered. He would be grateful also for earliest possible information as to latest date to which he may delay his departure for England and as to probable length of proposed series of meetings if that has been considered." (83)

Bien vite on s'aperçut que les séances spéciales du Cabinet de guerre avec les Premiers ministres devraient être séparées totalement de la Conférence impériale de guerre. Dès l'arrivée des représentants des dominions - seul Hughes était retenu en Australie par des élections - la Conférence se scinda en ces deux corps différents. D'une part on eut ce qui fut appelé ultérieurement le "Cabinet impérial de guerre" composé des cinq membres du Cabinet de guerre anglais et de deux représentants seulement de chacun des dominions et d'autre part, la Conférence impériale de guerre proprement dite composée d'un certain nombre de ministres britanniques - non membres du Cabinet de guerre - et des représentants des dominions. Contrairement à la coutume la Conférence était présidée par le secrétaire d'Etat pour les colonies remplaçant le Premier ministre. (84)

Les sessions du Cabinet impérial de guerre se tinrent à trois reprises; une fois en 1917 et deux fois en 1918. Nous allons maintenant passer rapidement en revue les points saillants de chacune de ces sessions.

Première session : du 20 mars au 2 mai, 1917:-

La délégation canadienne se composait de quatre membres: Sir

(83) Borden, "His Memoirs", p. 626.

(84) Duncan Hall, op.cit., p. 171-2.

Robert Borden, Sir George Perley, ministre des forces militaires d'outre-mer, l'Honorable R. Rogers, ministre des travaux publics, et l'Honorable J.D. Hazen, ministre des pêcheries, de la marine et du service naval. Ces deux derniers n'étaient pas admis au Cabinet impérial de guerre mais assistaient à la Conférence. Les séances du Cabinet alternaient avec celles des Conférences. Les premières commencèrent le 20 mars pour finir le 2 mai et les secondes s'ouvrirent le lendemain 21 mars. (85)

Les réunions du Cabinet impérial de guerre étaient secrètes, en sorte que l'on ne peut se baser que sur des conjectures, que sur ce qui a pu filtrer au dehors. Le Premier ministre d'Angleterre présidait et quoique le secrétaire d'Etat pour les colonies fût membre du Cabinet de guerre il n'assistait que comme représentant des colonies et des protectorats de la Couronne. De cette première session très peu a transpiré. La résolution la plus importante qui y fut passée - en ce qui nous concerne ici - fut celle qui établissait qu'à l'avenir le Cabinet impérial de guerre se réunirait chaque année. Laissons M. David Lloyd George nous donner le sens et la portée de cette résolution ainsi que le pourquoi du Cabinet.

"The Imperial War Cabinet was unanimous that the new procedure had been of such service not only to all its members but to the Empire that it ought not to be allowed to fall into desuetude. Accordingly at the last session I proposed formally, on behalf of the British Government, that meetings of an Imperial Cabinet should be held annually or at any intermediate time when matters of urgent Imperial concern require to be settled, and that the Imperial Cabinet should consist of the Prime Minister of the United Kingdom

(85) Keith, "War government...", p. 28.

and such of his colleagues as deal specially with Imperial affairs, of the Prime Minister of each of the Dominions, or some specially accredited alternate possessed of equal authority, and of a representative of the Indian people to be appointed by the Government of India. This proposal met with the cordial approval of the Overseas representatives, and we hope that the holding of an annual Imperial Cabinet to discuss foreign affairs and other aspects of Imperial policy will become an accepted convention of the British Constitution.

"I ought to add that the institution in its present form is extremely elastic. It grew, not by design, but out of the necessities of the war. The essence of it is that the responsible heads of the Governments of the Empire, with those Ministers who are specially entrusted with the conduct of Imperial policy, should meet together at regular intervals to confer about foreign policy and matters connected therewith, and come to decisions in regard to them which, subject to the control of their own Parliaments, they will then severally execute. By this means they will be able to obtain full information about all aspects of Imperial affairs, and to determine by consultation together the policy of the Empire in its most vital aspects, without infringing in any degree the autonomy which its parts at present enjoy." (86)

Et nous ne pouvons pas nous dispenser de donner aussi l'analyse, aujourd'hui classique, que Sir Robert Borden en faisait, le 2 avril de cette même année, devant l'"Empire Parliamentary Association".

(86) Duncan Hall, op.cit., p. 175-6.

"... For the first time in the Empire's history there are sitting in London two cabinets, both properly constituted and both exercising well defined powers. Over each of them the Prime Minister of the United Kingdom presides. One of them is designated as the "War Cabinet" which chiefly devotes itself to such questions touching the prosecution of the War as primarily concern the United Kingdom. The other is designated as the "Imperial War Cabinet", which has a wider purpose, jurisdiction and "personnel". To its deliberations have been summoned representatives of all the Empire's self-governing Dominions. We meet there on terms of equality under the presidency of the First Minister of the United Kingdom; we meet there as equals, he is "primus inter pares". Ministers from six nations sit around the council board, all of them responsible to their respective parliaments and to the people of the countries which they represent. Each nation has its voice upon questions of common concern and highest importance as the deliberations proceed; each preserves unimpaired its perfect autonomy, its self-government, and the responsibility of its ministers to their own electorate. For many years the thought of statesmen and students in every part of the Empire has centered around the question of future constitutional relations; it may be that now, as in the past, the necessity imposed by great events has given the answer."

(87)

Et il ressort de ce discours trois points saillants : a) Que les représentants des dominions au Cabinet impérial de guerre sont sur pied d'égalité avec les membres du Cabinet de guerre anglais. Qu'ils y assis-

tent, non pas en qualité de conseillers, mais bien avec pleins droits de proposition, d'examen et de discussion des mesures de guerre à prendre pour l'Empire. b) Que chaque nation a pleine voix et égale part dans la détermination de la politique militaire et étrangère de l'Empire; spécialement en ce qui regarde la paix. c) Que chaque domination conserve son autonomie complète et la responsabilité de ses ministres à son Parlement.(88) Nous verrons les autres aspects de ce Cabinet, sa véritable nature et portée, à la fin de ce chapitre. Disons maintenant qu'il établissait un précédent et octroyait des droits en matière de politique étrangère de l'Empire que les Premiers ministres des dominions ne se feront pas faute d'exploiter, comme le démontrera les résolutions passées à la deuxième session du Cabinet à l'été 1918.

Deuxième session : du 11 juin au 30 juillet 1918:-

Aux séances de la deuxième session du Cabinet impérial de guerre, qui se tint du 11 juin au 30 juillet 1918, le Canada fut représenté par son Premier ministre et l'Honorable N.H. Rowell, président du Conseil privé. Ses réunions débutèrent juste au moment le plus critique de la guerre, lors de la seconde grande offensive allemande sur la Marne, et elles finirent à l'époque où les alliés bousculaient les Allemands et les menaient vers la défaite. Les délégués des dominions eurent l'occasion d'assister - mais non comme membres réguliers - le 5 juillet, à une séance du Conseil suprême de guerre inter-allié à Versailles. Ils avaient auparavant participé à l'élaboration des plans et projets qu'y présenta l'Angleterre. (89)

A la dernière séance de cette session du Cabinet impérial, les membres adoptèrent les très importantes résolutions que voici:

(88) Duncan Hall, op.cit., p. 173.

(89) Keith, "War government ...", p. 30-1.

- "I. (1) The Prime Ministers of the Dominions, as members of the Imperial War Cabinet, have the right of direct communication with the Prime Minister of the United Kingdom, and vice versa.
- (2) Such communications should be confined to questions of Cabinet importance. The Prime Ministers themselves are the judges of such questions.
- (3) Telegraphic communications between the Prime Ministers should, as a rule, be conducted through the Colonial Office machinery, but this will not exclude the adoption of more direct means of communication in exceptional circumstances.

II. In order to secure continuity in the work of the Imperial War Cabinet and a permanent means of consultation during the war on the more important questions of common interest, the Prime Ministers of each Dominion has the right to nominate a Cabinet Minister either as a resident or a visitor in London to represent him at meetings of the Imperial War Cabinet to be held regularly between the plenary sessions.

It was decided that arrangements should be made for the representation of India at those meetings." (90)

La première de ces résolutions tendait à l'élimination du Colonial Office comme intermédiaire entre les gouvernements des dominions et celui du Royaume-Uni et elle était la continuation, l'adoption définitive, d'une pratique commencée après la première session du Cabinet

(90) Keith, "Speeches and documents on the British Dominions 1918-1931", p. 7.

en 1917. En fait, cette coutume de communications régulières entre Premiers ministres se continuait encore - à chaque semaine - en 1920, d'après l'affirmation de Bonar Law aux Communes anglaises le 4 mai de cette année-là. (91)

La seconde résolution tendait à faire adopter, sans attendre la Conférence impériale d'après guerre, la pratique des "consultations continues" demandées par la fameuse résolution IX de la Conférence impériale de 1917 et que nous verrons au prochain chapitre.

Somme toute, c'était un pas de plus vers l'égalité de "status" avec l'Angleterre en matière de politique étrangère. Les concessions étaient vagues mais on peut être assuré que les gouvernants des dominions surent en tirer tout le parti possible. Ils avaient du moins ce qu'ils voulaient pour le moment : l'admission aux délibérations sur la politique anglaise, disons plutôt, impériale, dans la poursuite de la guerre.

Troisième session : du 20 novembre à la fin de décembre 1918:-

Les délégués des dominions étaient à peine rentrés chez eux que la soudaine défaite de l'armée allemande les força de retourner pour une troisième session du Cabinet impérial de guerre. Le Cabinet ne siégea pas régulièrement et tous les délégués des dominions ne furent rendus à Londres que vers le 20 novembre; date à laquelle le Cabinet put se réunir au complet pour la première fois et commencer l'étude des divers plans qui étaient soumis de part et d'autre pour les traités de paix et la fondation d'une société des nations. La matière des délibérations de tout genre qui s'y poursuivaient était si vaste - puisqu'on y discutait les préliminaires de la Conférence de

(91) Duncan Hall, op.cit., p. 179 note 1.

la paix de 1919 - qu'il serait impossible d'en faire un récit tant soit peu continu. (92)

Cependant, deux dates ressortent. Celle du 3 décembre où les membres eurent une entrevue avec Clémenceau et Foch, Orlando et le baron Sonnino, et celle du 24, où ils délibérèrent avec Wilson.

En janvier le Cabinet impérial de guerre deviendra la Délégation de l'Empire britannique à la Conférence de la paix, et il aura vécu. Nous passons maintenant à quelques précisions sur le sens et la portée du Cabinet impérial de guerre. Quelle était au juste sa nature ?

Le sens et la portée du Cabinet impérial de guerre:-

Le Cabinet impérial de guerre, comme toutes les institutions anglaises produits des nécessités du moment et qui deviennent des conventions de la constitution, s'est précisé au fur et à mesure que les circonstances le pressait et par là manque de logique externe, de cadres définis et conséquemment se refuse à presque toute analyse. Tout ce que nous pourrons faire ce sera de dégager quelques traits saillants qui aideront le lecteur à peser le sens et la portée de cet organisme.

Refaisons un peu la genèse du Cabinet. A serrer les choses de près on s'aperçoit qu'au début le Cabinet impérial de guerre n'était pas encore un organisme nouveau, distinct. Il était la réunion de Premiers ministres des dominions, venus tout particulièrement pour une Conférence impériale de guerre, et des membres du Cabinet de guerre anglais proprement dit. Et il ne faut pas oublier aussi qu'il existait bien avant la guerre un comité permanent des Conférences impériales,

(92) Borden dans "His Memoirs" (p.868-895) rapporte beaucoup de conversations, "caucus", etc., qu'il eut durant cette période. Mais il y manque certaines précisions nécessaires pour en faire mention ici.

l'"Imperial Defence Committee" et qu'il formait le noyau des experts attachés au "War Cabinet" anglais. (93) Voici donc ce qui se produisit presque insensiblement à mesure que les séances se déroulaient. Plus on discutait les mesures de défense de l'Empire, -de la marine surtout qui, quoique sous commandement unique en temps de guerre, n'en demeurerait pas moins nationale pour chaque dominion - , plus on avançait sur le terrain d'une politique impériale de guerre, plus la réunion des représentants des dominions avec le Cabinet de guerre anglais devenait comme une sorte de comité spécial des Conférences impériales de guerre dont les séances alternaient avec les siennes. Toutefois, comme les membres du "War Cabinet" en faisaient partie il prit bientôt le nom de "Imperial War Cabinet". Cherchons maintenant, par l'étude de sa composition et de son fonctionnement, à pousser plus loin l'analyse et à préciser le plus possible la nature de ce "Cabinet".

Déterminons, tout d'abord, quelques points définis. 1) Le "Cabinet" se compose des membres du "War Cabinet" et de deux représentants pour chacun des dominions dont un est le Premier ministre. 2) Le Premier ministre anglais ne préside les séances qu'en qualité de "primus inter pares". 3) On discute et l'on détermine tout spécialement la politique de guerre de l'Empire seulement. 4) Les Premiers ministres ne s'engagent pas et demeurent toujours responsables devant leurs parlements respectifs. 5) Les décisions qui y sont prises doivent être soumises à l'assentiment du Parlement de Londres pour pouvoir être mises en exécution.

Il ressort de là que le Cabinet impérial de guerre n'est pas à proprement parler un "Cabinet" mais tout au plus un "Cabinet de gou-

(93) W.P.M. Kennedy, "Canada and the Empire", New Statesman, Vol.12, February 8th, 1919, p. 393-5.

vernements", comme le dit bien Sir Robert Borden. (94) Qu'il n'avait aucun pouvoir exécutif, celui-ci demeurant, en dernier ressort, avec le gouvernement anglais. Ainsi la différence entre le Cabinet impérial de guerre et les Conférences impériales de guerre n'était pas dans les fonctions mais bien dans la nature des mesures qu'on y discutait. Car aux Conférences on ne s'occupait que des questions de seconde importance dans la poursuite de la guerre, comme la protection morale des soldats en permission, les cimetières militaires, etc.. (95) Les faiblesses du système provenaient de ce qu'en dernier ressort il fallait l'assentiment du Parlement de Londres et de ceux des dominions pour que les mesures prises soient mises en exécution, Et de ce que la diversité des tendances politiques représentées par les Premiers ministres -- libérales, conservatrices, travaillistes - empêchait le "Cabinet" d'adopter des mesures nécessaires parfois, plus efficaces souvent, mais que les gouvernements ne pouvaient pas tous garantir d'appuyer. (96)

Encore une fois mettons-nous en garde contre un jugement trop hâtif. Tout d'abord le "Cabinet" reléguait dans l'ombre les espérances fédéralistes si en vogue en ce moment. Ce n'était pas un Conseil de l'Empire, loin de là, mais seulement une forme plus avancée de la méthode toujours suivie de la coopération. Ce dont les dominions s'étaient plaints c'était l'ignorance dans laquelle on les laissait de la poursuite de la guerre. Ils ne voulaient pas se voir mis devant des faits accomplis, surtout par une décision unilatérale du gouvernement de Londres. Ils voulaient avoir leur mot à dire dans cette politique

(94) J. Magnan de Bornier, "L'Empire britannique. Son évolution politique et constitutionnelle", p. 107 note 1.

(95) Keith, "War government...", p. 33-35.

(96) Round Table, Vol. VII, p. 453-5.

mais ils avaient en horreur la responsabilité des mesures prises. La solution impériale les aurait rendus tous également solidaires de la politique extérieure de l'Empire et c'est pourquoi elle n'eut jamais bonne presse auprès d'eux. Aussi le Cabinet impérial de guerre était-il dans la meilleure tradition anglaise en accordant des droits dont il était difficile de définir la portée, surtout du point de vue légal! Mais les dominions se montrèrent satisfaits, ils obtenaient le "long sought equal voice in the policy of the Empire". Les Premiers ministres des dominions étaient fiers de frayer sur pied d'égalité avec les membres du Cabinet anglais. Pour une fois on les prenait en considération, on écoutait leurs avis, on ne leur cachait aucun secret de la politique étrangère, surtout lorsqu'on se rappelle qu'ils ne s'attendaient pas à tant quand ils quittèrent leurs dominions respectifs pour assister à ces réunions.

Mais les représentants des dominions n'étaient pas sans savoir que le Cabinet impérial de guerre n'était qu'éphémère et que c'était aux conférences impériales surtout que l'on devait faire avancer la cause de l'indépendance politique. C'est là que les conventions de la constitution prenaient toujours le mieux racine et le retour régulier des Conférences garantissait une surveillance plus étroite des intérêts des dominions. Aussi ne manquèrent-ils pas de poser le problème de leur autonomie politique dans la fameuse résolution IX de la Conférence de 1917 que nous allons étudier à l'instant.

x
x x

LES CONFERENCES IMPERIALES DE GUERRE:-

Il y eut deux sessions des Conférences impériales de guerre et elles coïncidaient avec celles du Cabinet impérial de guerre. Pour

la première fois depuis 1907 les Conférences étaient sous la présidence du secrétaire d'Etat pour les colonies, marquant par là leur moindre importance par rapport au "Cabinet" qui avait le monopole de toutes les mesures importantes dans la poursuite de la guerre. Elles s'occupaient donc surtout des relations commerciales, tarifaires et d'immigration au sein de l'Empire, sans oublier les mesures de guerre moins urgentes comme la création d'un "Imperial War Graves Commission", le licenciement des troupes, etc., etc.. Tout comme au Cabinet impérial de guerre, nombreuses furent les mesures qui furent tenues secrètes et n'apparurent jamais dans les comptes rendus des Conférences. Pour ce qui nous occupe, la Conférence de 1917 est de beaucoup la plus importante. Nous l'étudierons donc plus en détail et ne ferons qu'une simple mention de celle de 1918.

La Conférence de 1917 : du 21 mars au 27 avril:-

Les séances de la Conférence de 1917 commencèrent le 21 mars, au lendemain de l'ouverture de celles du Cabinet impérial de guerre, pour finir le 27 avril.

La plus importante résolution qui y fut passée, et dont on peut dire qu'elle est à l'origine de toutes les conquêtes futures des dominions sur le terrain politique, fut la résolution IX que Sir Robert Borden et le général Smuts mirent sur le tapis de la Conférence le 16 avril. Malgré une critique de Ward, qui voyait par là son rêve de fédération impériale anéanti à tout jamais, la proposition fut acceptée à l'unanimité. En voici le texte:

"The Imperial War Conference are of opinion that the readjustment of the constitutional relations of the component parts of the Empire is too important and intricate a subject to be dealt with during the war, and that it should

form the subject of a special Imperial Conference to be summoned as soon as possible after the cessation of the hostilities.

"They deem it their duty, however, to place on record the view that any such readjustment, while thoroughly preserving all existing powers of self-government and complete control of domestic affairs, should be based upon a full recognition of the Dominions as autonomous nations of an Imperial Commonwealth, and of India as an important portion of the same, should recognize the right of the Dominions and India to an adequate voice in foreign policy and in foreign relations, and should provide effective arrangements for continuous consultation in all important matters of common Imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several Governments may determine." (97)

Le texte de la résolution avait été discuté d'avance et sa teneur étudiée de près afin d'y faire entrer le plus possible sans toutefois froisser les susceptibilités anglaises. Comme le dit bien Duncan Hall c'était une façon fort appropriée de célébrer le trentième anniversaire de la première Conférence coloniale. (98)

Nul mieux que le général Smuts mit plus en vedette, dans le temps, toute l'importance de cette résolution. Le commentaire qu'il en fit à la séance où elle fut présentée par Borden est presque classique et nous ne pouvons manquer d'en citer quelques extraits marquants:

"... The status of the Dominions as equal nations of the Empire will have to be recognized to a very large extent. The

(97) Robert MacGregor Dawson, "The development of Dominion status 1900-1936", p. 25.

(98) op. cit., p. 177.

Governments of the Dominions as equal Governments of the King in the British Commonwealth will have to be considered far more fully than that is done to-day, at any rate in the theory of the Constitution if not in practice. That is the most important principle laid down in the second part of this Resolution, that there should be "a full recognition of the Dominions as autonomous nations". And, to strengthen the point, the Resolution goes on to affirm that the existing powers of self-government should not be interfered with. Of course there is a good deal of feeling of natural and justifiable jealousy in the Dominions as to the rights which they have acquired and which they do not like to be tampered with, and, naturally, I think it is very wise to add this to the Resolution, that their existing powers of self-government should not be tampered with. If that is so it follows that one theory, one proposed solution of our future constitutional relations, is negatived by this Resolution. If this Resolution is passed, then one possible solution is negatived, and that is the Federal solution. The idea of a future Imperial Parliament and a future Imperial Executive is negatived by implication by the terms of this Resolution. The idea upon which this Resolution is based is rather that that Empire would develop on the lines upon which it has developed hitherto, that there would be more freedom and more equality in all its constituent parts; that they will continue to legislate for themselves and continue to govern themselves; that whatever executive action has to be taken, even in common concerns, would have to be determined, as the last

paragraph says, by "the several Governments" of the Empire, and the idea of Federal solution is therefore negated, and, I think, very wisely, because it seems to me that the circumstances of the Empire entirely preclude the Federal solution." (99)

Et plus loin il ajoute:

"I think, if this Resolution is passed, sir, we will have taken an immense step forward in the history of the Empire. If we pass no other Resolution at this Conference than this one, I am sure that we will have done a good day's work for this Empire. We are emerging out of one era and we are entering upon another where much greater problems will confront us than ever before. So far it has been possible for us to go his own way, meeting once in so many years. In future it will be necessary for us to keep much more closely in touch with each other." (100)

La portée de cette résolution ne fut vraiment appréciée qu'assez longtemps après, lorsque la suite des événements qui lui succédèrent avec rapidité - participation à la Conférence de la paix, signature et ratification du traité de Versailles, l'incident de Tchanak, traité du Flétan et Conférence impériale de 1923 - vint jeter une lumière plus vive sur elle. M. John W. Dafoe, un maître en ce domaine, en retira tout le sens dans un important article qui parut dans le "Manitoba Free Press" du 6 juin 1925 et dont voici deux extraits significatifs:

"It looked Mr. Curtis' renowned dilemma in the eye and brushed it out of the path. It excluded the idea of

(99) Keith, "Speeches ... on colonial policy", p. 394-6.

(100) Ibidem, p. 398.

formal federation ... Equally it excluded the idea of separation. And it repudiated, at the same time, the idea of the continued subordination of the Dominions in external affairs, thus attempting, from the viewpoint of Mr. Curtis and the Round Tablers, the unattainable." (101)

Puis s'attachant à donner les raisons du style un peu lâche et des lacunes de la résolution, M. Dafoe continue:

"Nothing was done to explain to the world that the Dominions had ceased to be diplomatic nonentities and had become "autonomous nations of an Imperial Commonwealth" with corresponding powers and responsibilities. Presumably this was not absent from the minds of the statesmen who were responsible for the constitutional resolution; but they left it over for the consideration of the constitutional conference for the calling of which they provided (but which was never summoned). This conference was to meet after the coming of peace; they did not foresee that in the very process of making peace the question of the international status of these "autonomous nations" was certain to arise. This curious overlooking of what, it seems, should have been an obvious fact made inevitable the subsequent difference of view between the Dominions and the British Government over the question of Dominion representation at the Peace Conference; and the somewhat serious clash of opinion over the same question in the international body at Paris which gave the Peace Conference its provisional organisation." (102)

(101) Dawson, op.cit., p. 25.

(102) Dawson, op.cit., p. 26.

Ainsi, comme l'a bien démontré Dafoe, si la Conférence d'après guerre n'eut pas lieu ce fut que les événements la dépassèrent largement. Dès qu'il fut décidé que le Cabinet impérial de guerre deviendrait la Délégation de l'Empire à la Conférence de la paix, Sir Robert Borden et le général Smuts s'empressèrent de jouer tous les atouts possible pour y obtenir la reconnaissance formelle, non plus par la Grande-Bretagne seule mais par toutes les nations représentées à la Conférence, d'un "status" vraiment international pour les dominions. Mais ceci relève de la seconde partie de notre travail, donnons maintenant un bref aperçu de la Conférence impériale de 1918.

La Conférence de 1918: du 12 juin au 26 juillet:-

Tout comme la première, la Conférence impériale de guerre de 1918 s'ouvrit le 12 juin au lendemain de la première séance de la session plénière du Cabinet impérial de guerre la même année.

Plus que pour la première Conférence les résolutions furent tenues secrètes. On s'occupa surtout des relations commerciales de l'Empire pour les années qui suivraient immédiatement la paix, en précisant les résolutions déjà adoptées à la Conférence économique inter-alliée de 1916. Elle créa un "Military Demobilisation Committee of the British Empire" qui devra conseiller les dominions dans le licenciement de leurs troupes.

Ce fut à cette Conférence que l'on commença une discussion sur la procédure des communications entre les gouvernements des dominions et celui de Londres. Le ministre des colonies n'entendait pas relâcher de si tôt l'étroite surveillance en faisant passer obligatoirement tous les messages par son ministère. Comme l'on n'arrivait pas à s'entendre on référa le tout au Cabinet impérial, qui en arriva aux deux résolutions citées plus haut. (103)

(103) voir ci-dessus, p. 69.

Ceci clôt la période de guerre. Nous ferons sa synthèse en même temps que celle de la seconde partie dans notre épilogue lorsque nous ferons le point sur le "status" international du Canada à la fin de cette étape.

x
x x

SECONDE PARTIE

La Conférence de la paix - le traité de Versailles - la S.D.N. (1919).

Ce n'est pas sans une certaine appréhension que nous abordons cette seconde partie de notre travail. Sans vouloir nous étendre démesurément sur les détails nous ne voulons pas non plus faire trop schématique. Nous devons donc nous en tenir aux grandes lignes et tout en faisant les citations nécessaires et essentielles nous serons bien obligés de laisser de côté une grande quantité de faits d'intérêt historique pour l'étude du rôle politique de nos représentants à la Conférence de la paix. Mais ceci n'est pas tout à fait dans le cadre de notre sujet puisque nous voulons nous en tenir à l'aspect juridique international et "impérial" du rôle joué par les dominions durant cette période. C'est-à-dire que laissant de côté la part qu'un Borden et un Smuts prirent aux négociations - part qui suit immédiatement en importance celle de Wilson, Lloyd George et Clémenceau - nous nous attachons à faire ressortir la position juridique qu'ils réussirent à occuper et à faire reconnaître par toutes les nations du monde tant à la Conférence, à la Société des Nations, que dans la procédure qui accompagnait la signature et la ratification des traités de paix.

LA PARTICIPATION CANADIENNE A LA CONFERENCE DE LA PAIX:-

On se souvient que le Cabinet impérial de guerre s'était réuni une seconde fois en 1918, le 20 novembre exactement, pour définir la politique et l'attitude de l'Empire au sujet de la paix. La Conférence de la paix elle-même ne devait s'ouvrir que le 18 janvier 1919, à Paris. Si les dominions voulaient y être représentés adéquatement il

il fallait, dès la dernière session du Cabinet impérial de guerre, régler la question de leur participation, surtout la position que leurs représentants auraient à l'égard de deux des autres Etats présents à la Conférence. Avant même l'ouverture des séances du Cabinet impérial de guerre, le Canada avait commencé d'attirer l'attention de Lloyd George à ce sujet. Nous allons donc diviser ce chapitre en deux parties:

1) les tractations des dominions pour leur participation, avant la Conférence et 2) leur rôle à la Conférence elle-même.

Tractations avant la Conférence:-

Le 27 octobre 1918, le Premier ministre d'Angleterre télégraphiait à Borden lui demandant de bien vouloir hâter son départ pour Londres. Car on s'attendait à ce qu'avant longtemps les Allemands accepteraient les conditions de paix des Alliés et qu'alors il aimerait bien voir le Premier ministre du Canada présent lorsque l'on déterminerait l'attitude de l'Empire à la Conférence de la paix ; qui ne devrait pas tarder à se réunir.

Immédiatement, le 29, Sir Robert lui envoya le message suivant:

"There is need of serious consideration as to representation of the Dominions in the peace negotiations. The press and people of this country take it for granted that Canada will be represented at the Peace Conference. I appreciate possible difficulties as to representation of the Dominions, but I hope you will keep in mind that certainly a very unfortunate impression would be created and possibly a dangerous feeling might be aroused if these difficulties are not overcome by some solution which will meet the national spirit of the Canadian people. We discussed the subject to-day in

Council and I found among my colleagues a striking insistence which doubtless is indicative of the general opinion entertained in this country. In a word, they feel that new conditions must be met by new precedents. I should be glad to have your views." (104)

A quoi Lloyd George répondit le 3 novembre:

"Your telegram reached me while in Paris. I fully understand the importance of the question that you raise. It makes me impressed all the more with the importance of your coming immediately to Europe, for practically it is impossible to solve by correspondence the many difficult problems which it raises and which you fully appreciate. Also on many questions now coming under consideration I should value your advice greatly. It will, I earnestly hope, be possible for you to sail at once." (105)

Le 8 novembre Sir Robert Borden, accompagné de Sir George Foster et de Sir Clifford Sifton - l'Honorable C.J. Doherty devait se rendre un peu plus tard - s'embarquait à New-York, et arrivait à Londres le 17. Dès son arrivée il se rendit à Downing Street, où il discuta avec le Premier ministre et Bonar Law la représentation des dominions à la Conférence. Lloyd George proposa que lui-même, Balfour, Bonar Law et Barnes représenteraient la Grande-Bretagne et que lui, Borden, serait le délégué de l'ensemble des dominions. Sir Robert refusa en disant qu'il ne devrait pas avoir une situation privilégiée mais que tous les dominions devraient être également représentés. (106)

(104) Dawson, op.cit., p. 178.

(105) Ibidem, p. 179.

(106) Borden, "His Memoirs", p. 865-6.

Au Cabinet impérial de guerre la discussion se centralisait toujours autour de l'attitude que l'Empire allait prendre à la Conférence; on avait bien eu une séance avec le Conseil suprême inter-allié, le 3 décembre, mais on ne sait au juste si la question de la représentation des dominions y fut soulevée. Toujours est-il que le 4 décembre Borden recevait le télégramme suivant du Conseil privé canadien:

"Council to-day further considered Canadian representation at Peace Conference and is even more strongly of opinion than when you left, that Canada should be represented. Council is of opinion that in view of war efforts of Dominion other nations entitled to representation at Conference should recognize unique character of British Commonwealth composed group of free nations under one sovereign and that provision should be made for special representation of these nations at Conference, even though it may be necessary that in final decisions reached they should speak with one voice; that if this is not possible then you should form one of whatever delegation represents British Commonwealth. It surely is not contemplated that each nation at war should have exactly same numerical representation as Great Britain and France. Should not representation be to some extent commensurate with war efforts? Would you like Order in Council passed or any other official action taken declaring attitude of Government on question of Canadian representation at Conference? If so, please cable." (107)

Immédiatement Sir Robert fit part de ce message à Long, ministre des colonies et à Lloyd George, disant qu'il n'était pas venu à Londres

(107) Dawson, op.cit., p. 179.

pour jouer le rôle dans une comédie et qu'il fallait s'occuper sérieusement de régler la question. (108) Borden cherchait aussi à voir à ce que le Dominion fût adéquatement représenté dans les comités, qui poussaient comme des champignons à ce moment-là. Enfin, après de longues délibérations, il réussit à soumettre un plan de représentation qui fut accepté par le Cabinet impérial, et dont il fit part à Ottawa le 2 janvier 1919, dans le télégramme suivant :

"In Cabinet to-day I took up question of representation of the Dominion and spoke very frankly and firmly as to Canada's attitude. My proposal which I consider the most satisfactory solution that is practicable and which was accepted by the Cabinet is as follows :

First, Canada and other Dominions shall have each the same representation as Belgium and other small allied nations at the Peace Conference.

Second, as it is proposed to admit representatives of Belgium and other small nations only when their special interests are under consideration, I urged that some of the representatives of British Empire should be drawn from a panel on which each Dominion Prime Minister shall have place.

I pointed out that Canada has no special interest such as South Africa, Australia and New Zealand, in respect of additional territory and that the basis of representation accorded small allied nations would, therefore, be unsatisfactory from Canadian point of view. I emphasized insistence of Canada on this recognition and I urged that the British Empire has the right to define the constitutional relations

(108) Borden, "His Memoirs", p. 874-5.

between the nations which compose it and their consequent right to distinctive representation. It is anticipated that British Empire will have five representatives entitled to be present at all the meetings of Conference. I expressed my strong opinion that it would be most unfortunate if these were all selected from the British Islands. Probably three will be named and two others selected from the panel for each meeting. The panel will comprise both British and Dominions Ministers. No public announcement can be made until these proposals have been communicated to Allied Governments and accepted. I shall be glad to have views of Council. My proposal really gives Dominions fuller representation than that accorded to small nations such as Belgium." (109)

Immédiatement après en avoir pris connaissance le Conseil des ministres canadiens lui répondait le 4 :

"If Peace Conference in its composition is to express spirit of democracy for which we have been fighting, as Council thinks it should, small nations like Belgium which have fought with us throughout the war should be entitled to representation throughout whole Conference, even if limited to one member, and if this were agreed proposal that Canada should have same representation as Belgium, and other small allied nations, would be satisfactory, but not otherwise. Canada has had as many casualties as the United States and probably more actual deaths. Canadian people would not appreciate five American delegates throughout the whole Conference and no Canadian entitled to sit throughout Conference,

(109) Dawson, op.cit., p. 179-80.

nor would they appreciate several representatives of Great Britain and Canada none. There will be great disappointment here if you are not full member of Conference. We fully appreciate that you doing every thing in your power to secure suitable representation for Canada." (110)

Mais lorsque le 12 janvier la proposition fut soumise au Conseil suprême inter-allié les Grandes Puissances y firent de fortes objections. La question fut de nouveau considérée à la Délégation de l'Empire, où les dominions maintinrent leurs revendications. Peu de temps après le le Conseil suprême acceptait, avec de légères modifications, le plan de représentation soumis par Borden. (111)

Enfin, lorsque les règles de la Conférence furent adoptées à la première assemblée le 18 janvier il y était stipulé à l'annexe 2 du protocole que les dominions auraient chacun deux représentants et qu'en plus ils pouvaient être représentés aussi par la délégation de l'Empire. Cela les mettait pratiquement sur pied d'égalité avec la Belgique, le Brésil et la Serbie, qui avaient bien trois représentants mais dont aucun ne siégera pour des questions d'intérêt général au Conseil de vingt-cinq qui devint bientôt le Conseil des Dix.

Ce n'était pas sans lutte que Sir Robert Borden avait obtenu pour les dominions une telle reconnaissance de "status" international que celui qu'on leur octroyait à la Conférence. Il avait dû vaincre l'apathie voulue des gouvernants anglais et les préjugés, non seulement des Etats hors de l'Empire, mais de presque toute l'opinion anglaise qui était tant soit peu au courant de ces questions. Dans les circonstances c'était une belle victoire. Sir Alfred Zimmermann ne raconte-t-il pas l'anecdote de la consternation au Foreign Office lorsqu'en décembre

(110) Dawson, op.cit., p. 180.

(111) Borden, "His Memoirs", p. 892-5.

1918 on apprit que le Canada voulait être représenté à la Conférence et songeait même à faire partie de la Société des Nations! "It was very inconvenient. What was the Foreign Office to do ?" (112) Il ne pouvait rien, sinon se croiser les bras et espérer que les dominions auraient le bon sens de s'arrêter à temps. Faisons maintenant une courte revue du rôle joué, à la Conférence elle-même, par nos représentants.

Situation et rôle des représentants canadiens à la Conférence:-

Pour bien comprendre la position que les délégués canadiens occupaient et le rôle qu'ils jouèrent à la Conférence il nous faut donner un court aperçu de la constitution des divers organes qui se partagèrent le travail et nous en profiterons, chemin faisant, pour y indiquer la place de nos représentants.

Il y avait, tout d'abord, l'Assemblée plénière composée de soixante et dix membres. Les dominions y étaient représentés de deux façons: la première comme les Etats à intérêts limités, telle la Belgique, avec deux représentants chacun, la seconde, comme membres de la délégation britannique. C'est à cette assemblée plénière que l'on soumettait à la discussion par tous les Etats des conclusions auxquelles étaient arrivés auparavant les divers comités et le Conseil des dix ou celui des quatre en dernier.

Puis il y avait le Conseil des vingt-cinq. Celui-ci se composait de cinq représentants pour chacune des cinq Grandes Puissances, soit: l'Empire britannique, la France, les Etats-Unis, l'Italie et le Japon. Là le Canada avait souvent son représentant qui agissait au nom de la Délégation de l'Empire. Parfois, en plus de ce représentant se trouvait un second représentant appelé lorsqu'une question survenait

(112) Sir Alfred Zimmern, "The Third British Empire", p. 30.

qui touchait plus particulièrement aux intérêts canadiens. Les autres puissances à intérêt limité n'avaient droit qu'à un seul représentant, et cela seulement lorsque leurs intérêts étaient en jeu. La situation des dominions se trouvait déjà avantageuse. Toutefois, le Conseil des vingt-cinq ne dura pas et fut vite remplacé par celui des dix.

Le Conseil des dix n'était que le Conseil des vingt-cinq, où la représentation des cinq Grandes Puissances était réduite à leurs Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères respectifs. Sir Robert Borden eut maintes fois l'occasion d'y remplacer Lord Balfour auprès de Lloyd George. Cependant, plus la Conférence avançait dans les questions épineuses qui se soulevaient à tout moment plus se faisait sentir le besoin de décisions promptes.

Le Conseil des dix se scinda en deux groupes. Le premier était le Conseil des Cinq, où se réunissaient seulement les ministres des Affaires étrangères des puissances mentionnées plus haut. Sir Robert Borden y remplaça plusieurs fois Lord Balfour. Le second était le Conseil des quatre, qui se composait des Premiers ministres des Grandes Puissances sauf le Japon, soit: Wilson, Lloyd George, Clémenteau et Orlando. Sir Robert eut encore l'honneur d'assister à ses séances pour donner l'opinion de la Délégation de l'Empire - où il remplaçait Lloyd George à la présidence - sur les questions économiques, sur la surveillance des ports, canaux et chemins de fer et sur la question de la protection des câbles sous-marins.

Il ressort de tout ceci que les dominions occupèrent, surtout par entremise de Sir Robert Borden il est vrai, une place de choix à la Conférence de la paix. Ils eurent ainsi, plus que toute autre puissance à intérêts limités, accès à la discussion de toutes les questions importantes et de leurs détails qui se posèrent aux édificateurs

des traités de paix. (113)

Nos représentants ne manquèrent pas de jouer un rôle considérable dans les commissions diverses de la Conférence. On les trouve avantageusement placés dans les suivantes :

Commissions sur les questions grecques (Borden, vice-président).

Commission des questions économiques (Foster, vice-président).

Commission pour la surveillance internationale des ports, canaux et chemins de fer (Sifton, vice-président).

Sous-commission sur les contrats d'avant-guerre (Doherty, président).

Sir George Foster, Sir Clifford Sifton et l'Honorable Doherty prirent part, à tour de rôle, aux séances du Conseil économique supérieur comme représentants de la Délégation de l'Empire. (114)

A deux occasions Sir Robert Borden intervint énergiquement à l'Assemblée plénière. La première, le 25 janvier, lorsqu'il protesta en faveur des petites puissances contre les mesures qui les empêchaient d'être adéquatement représentées dans les divers comités et commissions que l'on organisait alors. La seconde, le 11 avril, lorsqu'il présenta un amendement pour faire entrer les dominions sur pied d'égalité dans l'Organisation internationale du travail.

On comprend maintenant pourquoi M. Bonar Law, parlant à l'"Empire Parliamentary Association" le 16 mai 1919 put dire que les dominions avaient eu une aussi grande part que n'importe quel membre, sauf le Premier ministre d'Angleterre, dans l'édification des traités de paix. (115)

(113) On trouvera des développements plus complets dans: Borden, "His Memoirs", p. 897-966; dans Dawson, op.cit., p. 190-5; Duncan Hall, op.cit., p. 180-90.

(114) Dawson, op.cit., p. 192.

(115) Duncan Hall, op.cit., p. 189.

Comme nous l'avons dit pour les droits acquis durant la période de la guerre, nous laisserons l'étude du "status" international que conféraient ces droits aux dominions à notre épilogue.

x
x x

SIGNATURE ET RATIFICATION DU TRAITE DE VERSAILLES:-

La signature du traité:-

Comme les choses commençaient à se préciser, Sir Robert Borden se mit à l'oeuvre pour faire reconnaître, dans le texte même du traité de Versailles, la pleine souveraineté des dominions. Comme le Pacte de la Société des Nations était le document le plus important, dès le 10 mars il s'occupa de préparer un mémorandum où il exposait la procédure à suivre pour que les dominions soient considérés comme membres et signataires distincts de l'Empire dans le traité. Le 12 il revoyait avec le colonel Biggar, Loring Christie et l'Honorable Doherty le texte de son mémorandum, qu'il fit circuler le jour même parmi les membres de la Délégation de l'Empire qui tous l'approuvèrent. En même temps il en envoyait une copie à Wilson. (116) L'importance de ce document nous oblige à le citer au long:

"(1) The Dominion Prime Ministers, after careful consideration, have reached the conclusion that all the treaties and conventions resulting from the Peace Conference should be so drafted as to enable the Dominions to become Parties and Signatories thereto. This procedure will give suitable recognition to the part played at the Peace Table by the British Commonwealth as a whole and will at the same time record the status attained there by the Dominions.

(106) Borden, "His Memoirs", p. 920.

(2) The procedure is in consonance with the principles of constitutional government that obtain throughout the Empire. The Crown is the supreme executive in the United Kingdom and in all the Dominions, but it acts on the advice of different Ministries within different constitutional units; and under Resolution IX of the Imperial War Conference, 1917, the organisation of the Empire is to be based upon equality of nationhood.

(3) Having regard to the high objects of the Peace Conference, it is also desirable that the settlements reached should be presented at once to the world in the character of universally accepted agreements, so far as this is consistent with the constitution of each State represented. This object would not be achieved if the practice heretofore followed of merely inserting in the body of the convention an expressed reservation providing for the adhesion of the Dominions were adopted in these treaties; and the Dominions would not wish to give even the appearance of weakening this character of the peace.

(4) On the constitutional point, it is assumed that each treaty or convention will include clauses providing for ratification similar to those in the Hague Convention of 1907. Such clauses will, under the procedure proposed, have the effect of reserving to the Dominion Governments and legislature the same power of review as is provided in the case of other contracting parties.

(5) It is conceived that this proposal can be carried out with but slight alterations of previous treaty forms. Thus:

(a) The usual recital of Heads of State in the Preamble

needs no alteration whatever, since the Dominions are adequately included in the present formal description of the King, namely, "His Majesty the King of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas, Emperor of India."

(b) The recital in the Preamble of the names of the Plenipotentiaries appointed by the High Contracting Parties for the purpose of concluding the treaty would include the names of the Dominion Plenipotentiaries immediately after the names of the Plenipotentiaries appointed by the United Kingdom. Under the general heading "The British Empire" the sub-headings "the United Kingdom", "The Dominion of Canada", "The Commonwealth of Australia", "the Union of South Africa", etc., would be used as headings to distinguish the various plenipotentiaries.

(c) It would follow that the Dominion Plenipotentiaries would sign according to the same scheme.

(6) The Dominion Prime Ministers consider, therefore, that it should be made an instruction to the British member of the Drafting Commission of the Peace Conference that all treaties should be drawn according to the above proposal.

Hotel La Pérouse, Paris.

12th March, 1919. " (117)

La Conférence accepta cette procédure. Cependant dans le texte même du traité l'on n'a pas exactement suivi la méthode exposée ci-dessus (5)

(b) mais sous le titre "Empire britannique" n'apparut - en retrait - que les noms des dominions. Ainsi seule la Grande-Bretagne ne se trou-

(117) Dawson, op.cit., p. 182-3.

vait pas mentionnée et les dominions étaient doublement engagés: 1) par la signature générale des délégués signant pour tout l'Empire et 2) par la signature de leurs propres délégués.

Toutefois Borden ne se montrait pas encore satisfait. Si le Canada devait être reconnu comme membre originaire du Pacte, il fallait que son représentant signe non seulement au nom de son gouvernement, mais avec les pleins pouvoirs du Roi émis sur avis de ses ministres canadiens et non pas sur avis du Foreign Office - ce qui en aurait fait des plénipotentiaires britanniques - car il fallait à tout prix obtenir que la signature des délégués canadiens soit, tant au point de vue du droit international que du droit constitutionnel, une signature spécifiquement canadienne. A cet effet il fit passer, le 10 avril 1919, un arrêté en conseil du gouvernement canadien autorisant le Roi à émettre les pleins pouvoirs et à nommer comme plénipotentiaires canadiens Borden, Foster, Sifton et Doherty. Lorsqu'il fit part de cette démarche à Lloyd George, Sir Robert Borden lui écrivit le mot suivant, le 16 avril:

"I enclose a copy of a telegram which I sent on the 9th instant to the Acting Prime Minister at Ottawa, respecting the authority for the issuance of Full Powers to the Canadian Plenipotentiaries. We considered that Full Powers Issued by the King should be based upon formal action by the Canadian Government; and accordingly the Order in Council proposed in the telegram has been passed.

A certified copy of the Order in Council will be sent from Ottawa to His Majesty's Government at London. When it reaches the Foreign Office some appropriate step should be taken to link it up with the Full Powers issued by the King to the Canadian plenipotentiaries with the papers con-

nected therewith, in order that it may formally appear in the records that these Full Powers were issued on the responsibility of the Canadian Government." (118)

C'était là une grande conquête, un précédent qui renversait toutes les théories que pouvaient avoir les fédéralistes au sujet de l'unité diplomatique de l'Empire. Pour la première fois le Roi signait, par entremise de plénipotentiaires canadiens, non plus comme Roi de l'Empire mais en sa seule qualité de "Roi du Canada" conseillé par ses ministres canadiens. Nous verrons, plus en détail, dans la conclusion de ce travail, toute la portée de cette procédure, pour ainsi dire, révolutionnaire.

La ratification du traité:-

Lorsqu'un traité a été signé il n'entre en vigueur qu'une fois qu'il a été ratifié. C'est la ratification. qui, en définitive, engage l'Etat signataire. Aussi, plus que jamais il fallait que nos gouvernants fussent vigilants car à Londres on espérait pouvoir faire ratifier le traité par le Roi pour l'Empire en bloc; c'était pratiquement annuler la valeur des droits acquis par les dominions grâce à leurs signatures séparées. Une correspondance assez laborieuse s'échangea alors entre Lord Milner, ministre des colonies, et le gouvernement canadien à ce sujet, et ce dernier finit par faire prévaloir ses vues. Nous ferons un court exposé de cette lutte et citerons quelques passages significatifs de la correspondance échangée.

Le 4 juillet 1919, Lord Milner télégraphia au gouverneur-général qu'on se proposait de faire ratifier le traité dans le plus bref délai possible, c'est-à-dire à la fin de juillet. Le 9 le gouverneur lui répondit qu'il avait promis sur son honneur de soumettre le

traité au Parlement canadien avant qu'il ne soit ratifié afin qu'il puisse y donner son assentiment. Que le Parlement était déjà prorogé et que l'on n'avait encore reçu aucune copie du traité. Le 23 Milner répondit qu'il n'y avait rien dans la constitution anglaise qui obligeait qu'un traité fût soumis à l'approbation du Parlement avant de pouvoir être ratifié. Seul l'avis des ministres de la Couronne suffisait. Dans le cas présent, selon lui le consentement du gouvernement canadien avait été donné lorsque ce dernier autorisa ses ministres à Paris à signer le traité en son nom, ce qui signifiait qu'il approuvait le traité et que conséquemment le Roi pouvait le ratifier au nom de l'Empire. Mais il reconnaissait cependant que la promesse du gouverneur engageait celui-ci à soumettre le traité au Parlement canadien, et il demandait alors combien cela prendrait de temps avant que le Parlement puisse se réunir à nouveau pour approuver le traité.

Le 29 Sir Robert Borden lui fit envoyer la réponse suivante:

"Your secret telegram of July 23 has been carefully considered by Cabinet, and it seems to us that there is considerable doubt whether under modern constitutional practice the King should ratify without first obtaining the approval of Parliament. We think that in accordance with recent practice and authorities such approval should be obtained in the case of treaties imposing any burden on the people, or involving any change in the law of the land, or requiring legislative action to make them effective or affecting the free exercise of legislative power, or affecting territorial rights.

On the other point we fully agree that the King in ratifying the treaty ought only to act at the instance of all his constitutional advisers throughout the Empire but we do

not entirely understand the suggestion that in the case of the Dominions the signature of the Dominion plenipotentiaries is equivalent to the tendering of advice to ratify. Do you regard this as holding good in the case of the signature of United Kingdom plenipotentiaries ?

We propose to call special session on September 4 for purpose of presenting treaty to Parliament, and I am confident we can ratify within a week thereafter. Please cable whether this meets your views." (119)

Milner répondit le 2 août que la France accentuait fortement sa pression auprès du gouvernement anglais afin que le traité fût ratifié au plus tôt et qu'alors il ne pouvait garantir d'attendre jusqu'au 11 septembre l'assentiment du gouvernement canadien. La réponse de ce dernier fut brève et catégorique. Envoyée le 4, elle disait:

"Your message reached me yesterday afternoon and this morning Parliament has been summoned for Monday, 1st September. I cannot emphasize too strongly the unfortunate results which would certainly ensue from ratification before Canadian Parliament has had opportunity of considering Treaty." (120)

Le 2 septembre Sir Robert Borden présentait le traité de Versailles à la Chambre des Communes et le 12 enfin le gouverneur-général, le duc de Devonshire, signait l'arrêté en conseil autorisant le Roi à ratifier "pour et pour le compte du Dominion du Canada" (for and on behalf of the Dominion of Canada).

Ainsi par ténacité et courage le gouvernement canadien avait

(119) Dawson, op.cit., p187-9.

(120) Ibidem, p. 188.

réussi pour la première fois à faire signer et à faire ratifier par le Roi pour le compte du Canada un traité, non pas commercial ni technique, mais le plus grand traité politique que le monde ait vu depuis les traités de 1815. C'était consacrer aux yeux de toutes les nations du monde la complète indépendance de sa politique extérieure hors de la sphère des intérêts impériaux proprement dits.

x
x x

DROIT DES DOMINIONS D'ETRE ELUS AU CONSEIL DE LA SOCIETE DES NATIONS:-

L'étude du "status" des dominions en regard de la Société des Nations n'est pas du domaine de notre étude. Cependant nous avons cru bon de mentionner ici l'effort de Sir Robert Borden pour obtenir le droit aux dominions d'être membres du Conseil de la Société. Nous avons fait allusion plus haut à l'amendement proposé par lui au sujet de la représentation des dominions au sein de l'Organisation internationale du travail. Les tractations autour de cette représentation furent longues et pénibles; elles ont leur place dans une étude sur l'élaboration du Pacte plutôt qu'ici. Nous nous limiterons donc à deux extraits significatifs et clairs au sujet de l'article IV du Pacte, c'est-à-dire le droit pour les dominions d'être élus au Conseil.

Le 2 mai, Borden avait envoyé un exposé sur l'interprétation de l'article IV du Pacte et sur l'Organisation internationale du travail à Lloyd George; voici ce qu'il y disait au sujet du premier point:

"With regard to the interpretation of the League of Nations, so far as it affects the representation of the Dominions, Lord Robert Cecil, General Smuts, and Mr. Hurst, all agree that under the Covenant as it has been adopted, the representatives of the Dominions are eligible under article

IV for election by the Assembly to the Council of the League. On the other hand, two of my colleagues, Mr. Doherty, the Minister of Justice and Mr. Sifton entertain the opposite view. The question is doubtless arguable; but as it will not be determined upon a purely technical or narrow construction I am inclined to accept the view of Mr. Hurst. Yesterday afternoon at the Quai d'Orsay I took occasion to speak to President Wilson on the subject, and he entirely agreed with the view that representatives of the Dominions are so eligible. I think it important that this undertaking should be brought up in some way and confirmed by President Wilson and the First Delegates of the other Great Powers, either in the course of the conversations in the Council of Four or otherwise." (121)

Enfin le 6, Clémenceau, Wilson et Lloyd George signèrent le mémorandum suivant préparé par Borden:

"The question having been raised as to the meaning of Article IV of the League of Nations Covenant, we have been requested by Sir Robert Borden to state whether we concur in his view, that upon the true construction of the first and second paragraphs of that Article, representatives of the self-governing Dominions of the British Empire may be selected or named as members of the Council. We have no hesitation in expressing our entire concurrence in this view. If there were any doubt it would be entirely removed by the fact that the Articles of the Covenant are not subject to a narrow or technical construction." (122)

Encore une fois on voit que la vigilance de Borden pour les intérêts

(121) Borden, "His Memoirs", p. 947.
(122) Ibidem, p. 961.

canadiens était à la hauteur des circonstances. C'était reconnaître le droit aux dominions d'avoir rang auprès des Grandes Puissances et de compter parmi les secondes puissances telles la Turquie ou la Tchécoslovaquie. Le Canada fut longtemps le seul représentant de l'Amérique du Nord dans la Société des Nations et en 1927 il obtint le privilège d'être élu pour trois ans.

Comme on a pu s'en rendre compte, la conquête sur le plan international durant cette seule année 1919 fut des plus considérable. En quelques mois les dominions franchirent un nombre d'obstacles qu'ils auraient pris, aux Conférences impériales, plus de dix ans à vaincre. Aussi notre plus grande admiration doit-elle aller à celui qui par son courage, sa ténacité et sa vigilance sut nous obtenir, au prix de sa santé, la reconnaissance du Canada comme une "puissance internationale", pleinement membre de la communauté internationale : Sir Robert Borden.

x
x x

EPILOGUE

Le "status" international du Canada à la fin de cette étape.

On se souvient que le développement de la situation internationale du Canada durant la période d'avant-guerre se centralisait surtout autour de la conquête de droits de plus en plus étendus dans le domaine des traités commerciaux et techniques. Il était ainsi plus facile de déterminer assez exactement les étapes de cette évolution et d'en fixer la portée. Mais, durant la période de la guerre et l'immédiat après guerre, cette évolution, quoique centralisée autour des questions de haute politique internationale, est plus malaisée à définir et nous ne pouvons mieux faire comprendre les difficultés que rencontre celui qui veut situer ainsi les dominions dans la sphère internationale qu'en citant l'éminent auteur de droit international : L. Oppenheim:

"The attempt to state the present position of the self-governing Dominions is beset by several difficulties. It is not easy to distinguish between the political and the legal situation, nor between their constitutional and their international position. Official pronouncements tend to describe status, which is less important than function, a distinction which not infrequently corresponds to the difference between theory and practice, and which is baffling to foreign observers desiring to understand the relations between the mother country and Dominions ." ...

"It is convenient to begin by stating certain historical facts of international significance, and then to endeavour to draw a conclusion." (123)

(123) L. Oppenheim, "International Law-A treatise", Vol. I "Peace" 5th edition, p. 175. C'est nous qui soulignons.

Et c'est bien par cette méthode historique que nous avons cherché à faire ressortir le sens de certains faits significatifs. Il s'agit donc maintenant de faire une courte synthèse de la portée de ces faits et de situer le Canada à la fin de cette étape.

Nous avons tout d'abord démontré que le Canada était entré activement en guerre d'une façon libre. Légalement il était bien en guerre au même moment que la mère-patrie mais son Parlement seul a décidé quelle serait, en fait, la participation canadienne. Si le Canada ne possédait pas une autonomie légale de participation ou de non-participation il démontra qu'il n'en possédait pas moins une autonomie de fonctions; la procédure parlementaire qui détermina notre part active dans cette guerre et l'absence de pression du côté anglais le démontre suffisamment.

La participation de nos représentants à la Conférence économique inter-alliée de 1916 et le rôle important qu'ils y jouèrent n'était peut-être pas la confirmation d'un droit mais n'en était pas moins la reconnaissance de l'importance politique que l'on attachait alors au Canada dans la sphère politique.

Nous avons essayé de définir assez exactement les fonctions et la constitution du Cabinet impérial de guerre. Tout ce que nous pouvons ajouter ici c'est que ce "Cabinet" avait l'initiative de toute la politique de guerre de l'Empire durant les deux années de sa durée et que c'est là que se détermina l'attitude britannique à la Conférence de la paix. Le rôle de notre représentant, l'éminente place qu'il y occupait, démontre amplement que nous avons obtenu là une voix quasi égale à celle de la Grande-Bretagne dans la politique impériale. Il ne faut cependant pas oublier que le "Cabinet" n'avait aucun pouvoir exécutif et qu'en définitive le pouvoir légal d'exécution de cette politique demeurerait toute entre les mains du gouvernement anglais,

mais on sait par les faits qu'il n'osa jamais aller à l'encontre de la politique décidée en commun, sur pied d'égalité, autour du tapis vert où les Premiers ministres des dominions siégeaient avec celui qui n'était que "primus inter pares".

L'importance de la fameuse résolution IX de la Conférence impériale de 1917 a été soulignée déjà et l'on sait le rappel qu'en fit Borden dans son mémorandum sur le droit des dominions de signer séparément les traités de paix. Les conquêtes qui s'accomplirent après 1917 ont largement dépassé la portée de cette résolution sans toutefois en minimiser la portée.

La lutte pour notre participation adéquate à la Conférence de la paix est significative, mais le rôle que nos représentants eux-mêmes y jouèrent, et en particulier Sir Robert Borden, dépasse tout ce à quoi nous aurions pu nous attendre à cette époque. Le fait que Sir Robert Borden remplaça le ministre des Affaires étrangères d'Angleterre lui-même, Lord Balfour, au Conseil des cinq, et ce, comme chef de la Délégation de l'Empire il est vrai, mais sans pouvoir légal aucun en ce qui regarde le gouvernement anglais, responsable devant le seul Parlement canadien, - fait sans précédent dans l'histoire - démontre bien toute l'élasticité de la constitution de l'Empire et la liberté que pouvaient y obtenir les dominions. Qu'une telle anomalie juridique ait pu être acceptée par les Grandes Puissances à la plus grande conférence internationale de tous les temps renverse toutes les procédures connues des Congrès ou conférences internationales.

On a beaucoup argumenté et les opinions sont encore assez fortement partagées pour savoir si les dominions étaient vraiment des membres pleinement originaires, au même titre que tous les autres Etats, de la Société des Nations. On prétend qu'ils ne sont pas mentionnés dans le préambule, que leurs signatures ne sont pas dans l'ordre alphabé-

tique où le nom respectif de leur Etat aurait dû les placer. Ces distinctions nous semblent d'autant plus futiles qu'elles reposent sur des données qu'à demi vraies, et encore. Voici ce qu'en dit M. Robert Girard :

"... il convient de souligner que le préambule ne mentionne pas seulement l'"Empire britannique" comme partie contractante, mais aussi "Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au-delà des mers". Et suivent les noms des plénipotentiaires de l'Empire Britannique, puis ceux des Dominions. Ce qui est conforme au mémorandum de Sir Robert Borden de mars 1919, suivant lequel le Roi est le Chef de l'Exécutif dans la Grande-Bretagne et dans chaque Dominion. Les plénipotentiaires des différents pays ayant ainsi signé au nom de leur Souverain et non de leur Etat, on ne peut non plus et par suite tirer un argument de la question de l'ordre alphabétique: il est logique que des nations qui ont un même Roi voient leurs représentants mentionnés au-dessous du Souverain commun. On peut donc soutenir que le Roi a été une fois partie contractante pour l'Empire britannique, et une autre fois pour chacun des dominions séparément." (124)

Et nous pourrions ajouter pour les Keith, Rollin, Dewey et autres qui soutinrent que les dominions auraient dû être mentionnés séparément et alphabétiquement, que dans ce cas il aurait fallu que la Couronne ne soit pas une mais que l'Empire soit une Union personnelle et alors ils auraient raison; mais ils seraient les premiers à prétendre que la Couronne anglaise est une et indivisible. Il faut donc reconnaître les

(124) "Les Dominions britanniques. Leur situation internationale", p. 48-9.

faits et accepter que cet Empire est bien "sui generis" en droit international et par conséquent ne pas chercher à lui imposer des règles de droit qui lui sont tout à fait étrangères. Comme le dit bien Oppenheim: "... it defies classification." (125)

Nous n'avons pas à souligner l'importance des deux arrêtés en conseil du gouvernement canadien : celui autorisant l'émission des pleins pouvoirs à nos signataires du traité et celui demandant la ratification "pour le compte du Canada". Leur contexte même consacre notre indépendance politique et détruit tout retour à l'unité diplomatique de l'Empire, même en matière de haute politique. L'Empire est bien devenu une seconde Société des Nations dont les liens intangibles, mais plus en conformité avec la logique politique des choses, sauront mieux résister à la "guerre des nerfs" que les nations se firent pendant vingt ans après les traités de paix, que n'importe quelle alliance, entente et la Société des Nations elle-même (la vraie ?) n'aura su le faire.

Sans doute bien des détails de cette rapide évolution des dominions durent être mis au point dans les années qui suivirent cette période. Mais nous ne pouvons pas moins reconnaître qu'à la fin de cette étape les dominions étaient en possession de fait non plus d'une autonomie élargie au sein de l'Empire mais d'une certaine indépendance politique reconnue au sein de la Société des Etats. Le droit de légation active, le droit de légiférer extra-territorialement, etc., tout cela viendra sans effort, comme une naturelle conséquence du "status" interne qu'ils se sont fait reconnaître au sein de la Société des Nations. Et pour finir citons encore une fois Sir Robert Borden:

"I am of those who believe that the essential unity

(125) Oppenheim, op.cit., p. 182-3.

of the Commonwealth has in no sense been diminished by its development into an organisation which is virtually a British League of Nations. Some years ago I referred to it as a disorganisation rather than an organisation, but I emphasized the fact that it was capable of being extremely effective in united action at time of need. The ties, "light as air but strong as links of iron", that hold its autonomous communities together are of far deeper significance than could be found in any written document or formal constitution. As Professor Pollard has well said, political unity is a thing of the spirit and not a bond of parchment. The Commonwealth is not held together by legalistic theories. It seems paradoxical to affirm that if its ties have in form become looser, they have in truth become stronger; yet this was demonstrated beyond question when the storm of war broke upon the world in 1914." (126)

x^x
x x

Handwritten:
5/6/40

(126) Borden, "The British Commonwealth of Nations", in "Yale Review", Vol. 22, July 1923, p. 786-7.

BIBLIOGRAPHIE

Nous donnons ici une bibliographie, tout d'abord, des articles et des ouvrages cités puis d'articles lus et de livres consultés. Dans la première liste nous plaçons après chaque ouvrage le numéro de la page où il a été cité dans notre travail et entre parenthèse le numéro de la citation elle-même. Nous ajoutons aussi une courte note appréciative des ouvrages les plus importants.

x
x x

Articles et ouvrages cités

1 - G.B. ADAMS,

"British imperial federation after the war" in Yale Review, New series, Vol. 5, July 1916: page 43-(55).

2 - PHILIP NOEL BAKER,

"Le statut juridique actuel des dominions britanniques dans le domaine du droit international" dans Recueil des Cours de l'Académie du Droit International Tome 19; pages 5-(3), 9-(5), 11-(8), 12-(12)-(13), 18-(23), 27-(35), 30-(39).

L'ouvrage de M. Baker est un des plus importants pour qui veut définir le "status" des dominions en droit international après la déclaration Balfour de 1926 mais avant le Statut de Westminster.

3 - T.H. BOGGS

"British Empire and closer union" dans American Political Science Review, Vol. 10, november 1916; page 55-(70).

4 - SIR ROBERT LAIRD BORDEN

a) "Canadian Constitutional Studies"; page 10-(7), 13-(14)-(15), 15-(18), 28-(36).

b) "His Memoirs"; pages 37-(45), 42~~0~~(53), 58-(77), 59-(78), 60-(79), 61-(80), 62-(81), 63-(82), 64-(83), 71-(92), 84-(106), 86-(108), 88-(111), 91-(113), 92-(116), 100-(121)-(122).

c) "The War and the Future"; pages 38-(46), 39-(48), 40-(49), 50-(51).

d) "The British Commonwealth of Nations" dans Yale Review, Vol. 22, July 1923; page 107-(126).

On ne peut trop insister sur l'importance des mémoires.

5 - J. MAGNAN DE BORNIER

"L'Empire britannique. Son évolution politique et constitutionnelle"; page 73-(94).

Ne vaut pas l'ouvrage de Chevallier et n'est pas aussi approfondi. Il semble s'en tenir à quelques auteurs seulement. Mais assez juste dans le fond et clair.

6 - JEAN - JACQUES CHEVALLIER

"L'Evolution de l'Empire britannique"; pages 5-(2), 30-(38), 31-(41), 36-(44), 54-(69).

C'est l'ouvrage le plus complet en français. Juste dans l'ensemble il ne donne pas ses sources assez directement.

7 - PERCY ELLWOOD CORBETT & HERBERT ARTHUR SMITH

"Canada and World Politics"; pages 10-(6), 23-(29).

S'en tient trop près à l'aspect purement légal, statutaire et par conséquent mésinterprète les faits parfois.

8 - LIONEL CURTIS

"The Problem of the Commonwealth"; pages 48- (62), 49-(63), 51-(65).

Le panégyrique de l'idée fédéraliste. Indispensable à l'étude de cette période.

9 - ROBERT MACGREGOR DAWSON

"The Development of Dominion Status 1900-1936"; pages 76-(97), 79-(101)-(102), 84-(110), 91-(113)-(114), 94-(117), 96-(118), 98-(119)-(120).

Contient en plus d'une introduction admirable une série unique de documents. Le livre est indispensable.

10 - A. GORDON DEWEY

"The Dominions and Diplomacy. A Canadian Contribution"; pages 14-(17), 20-(26), 22-(27), 24-(30), 25-(31), 26-(34).

Très bonne étude s'attachant surtout à faire ressortir les fondements politiques parlementaires et électoraux de la lutte du Canada vers son indépendance.

11 - H. DUNCAN HALL

"The British Commonwealth of Nations, A study of its past and future development"; pages 50-(64), 57-(75)-(76), 64-(84), 66-(86), 67-(87), 68-(88), 70-(91), 76-(98), 91-(113)-(115).

Bien qu'elle date de 1920 c'est une des meilleures études concises qu'il soit de l'Empire britannique et des plus compréhensives.

12 - ROBERT GIRARD

"Les Dominions britanniques. Leur situation internationale"; page 105-(124).

Court, concis, précis. (1931)

13 - J.A.S.

"Canada and Imperial federation", dans New Statesman, Vol 9, 8 septembre 1917; page 54-(67).

14 - ARTHUR BERRIEDALE KEITH

- a) "Imperial Unity and the Dominions"; pages 11-(9), 17-(21), 19-(24), 25-(32), 31-(40), 48-(60).
- b) "Responsible Government in the Dominions"; pages 14-(16), 17-(20), 30-(39), 43-(54).
- c) "Selected Speeches and Documents on British Colonial policy-1763-1917" (2 Vols); pages Vol. 2, 9-(5), 11-(10), 16-(19), 17-(22), 29-(37), 41-(52), 48-(61), 55-(71), 78-(99)-(100).
- d) "Speeches and Documents on the British Dominions - 1918-1931 page 69-(90).
- e) "War government of the British Dominions"; page 38-(47), 55-(71), 65-(85), 68-(89), 73-(95).

Bien qu'il s'en tienne trop au côté légal des questions et reconnaisse avec mauvaise grâce les conquêtes des dominions, Keith demeure l'autorité par excellence.

15 - W.P.M. KENNEDY

"Canada and the Empire", dans New Statesman, Vol. 12, 8 février 1919; page 72-(93).

16 - PHILLIPP H. KERR

"Commonwealth and Empire" dans "The Empire and the Future" A series of Imperial Studies lectures delivered in the University of London, King's College, 1916; page 53-(66).

17 - MAURICE OLLIVIER

"Le Canada, pays souverain?"; page 5-(5).

Meilleure étude d'ensemble sur le Statut de Westminster.

18 - L. OPPENHEIM

"International Law. A treaties"; pages 102-(123), 106-(125)

Incontestablement l'autorité en droit international
parmi les auteurs anglais.

19 - EDWARD PORRIT

"Fiscal and Diplomatic Freedom of the British Overseas
Dominions"; pages 9-(5), 12-(11), 16-(19), 23-(28).

Pas toujours sûr selon Gordon Dewey.

20 - "Round Table", Vol. VII; page 73-(96).

Nous avons consulté toute la collection de 1913 à
1920. Les articles ne sont pas signés. Nous avons pris
les documents qui y étaient cités à des sources plus ac-
cessibles. Mais il est indispensable de lire la collec-
tion pour avoir une idée juste de la politique du temps.

21 - ROBERT B. STEWART

"Treaty relations of the British Commonwealth of Nations";
pages 20-(25), 25-(33), 34-(43).

L'étude la plus complète sur la question.

22 - ROBERT STOKES

"New Imperial Ideals - A plea for the association of Domi-
nions in the government of the dependent Empire"; p. 54-(68).

23 - A. LEMONNYER, J. TONNEAU & R. TROUDE

"Précis de Sociologie"; page 6-(4).

Première synthèse catholique du genre.

24 - SIR W. BASIL WORSFOLD

"The Empire on the anvil"; pages 44-(56), 45-(57), 46-(58).

L'idée fédéraliste mieux présentée que par Curtis.

25 - SIR ALFRED ZIMMERN

"The Third British Empire"; page 89-(112).

Un des livres les mieux connus et les plus cités.
Trop sommaire pour une étude approfondie de la question,
mais dont la note est juste.

Ouvrages consultés

Livres

1 - ROBERT LAIRD BORDEN

"Canada in the Commonwealth".

2 - E.E. BUCHET

"Le "Status" des dominions britanniques en droit constitutionnel et en droit international".

3 - LIONEL CURTIS

"The Commonwealth of Nations - an inquiry into the nature of citizenship in the British Empire, and into the mutual relations of the several communities thereof" Part I, 1916.

4 - SIR CECIL J.B. HURST

"The British Empire as a Political Unit" dans Great Britain and the Dominions" (Harris Foundation Lectures 1927).

5 - HON. NEWTON W. ROWELL

"The British Empire and World Peace" (Burwash Lectures, Toronto).

x
x x

Articles

1 - HENRY WICKAM STEED

"Problèmes britanniques" dans Revue de Paris, 15 février 1917.

2 - J. TELFORD

"Commonwealth of Nations dans London Quarterly Review, oct. 1916.

3 - R.K. WILSON

"League of Nations and the Commonwealth of Nations" dans Hibbert Journal, Vol. 16, July 1918.

4 - "Canada and Imperial federation" anonyme dans New Statesman, Vol. 9, 8 september 1917.

Les autres articles lus ne contenaient rien d'original ou n'étaient pas assez longs pour permettre une étude approfondie d'un sujet. Beaucoup étaient médiocres.

x
x x

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

But du présent travail	1
Les limitations nécessaires et choix de la matière	2
Quelques définitions et mises au point	4

x
x x

INTRODUCTION

Droits commerciaux et politiques acquis avant le conflit de 1914-18.

NECESSITE DE CETTE INTRODUCTION	7
---------------------------------------	---

CHAPITRE I

Les DROITS COMMERCIAUX	8
<u>Les étapes:-</u>	
1859 - Le tarif protecteur de Galt	8
1871 - John A. Macdonald à la Conférence de Washington de 1871	9
1877 - Droit d'adhésion aux traités	11
1879 - Nomination d'un "Haut commissaire" à Londres	11
1884 - Droit d'assister aux conférences sur pied d'égalité	12
1888 - Sir Charles Tupper signe le traité de Washington non ratifié	13
1893 - Signature du premier traité de réciprocité avec la France ..	14
1895 - La dépêche de Lord Ripon	14
1899 - Droit de dénonciation	16
1907 - Nos plénipotentiaires signent seuls un traité avec la France	17
1910 - Fin de la guerre tarifaire avec l'Allemagne	18
<u>Synthèse des droits commerciaux acquis</u>	19
<u>Valeur et portée de ces droits</u>	20

CHAPITRE II

LES DROITS TECHNIQUES ET POLITIQUES	22
<u>Les étapes:-</u>	
1883 - Conférence internationale pour la protection des câbles sous-marins	23
1903 - Commission arbitrale pour la frontière de l'Alaska	24
1906 - L'Union postale universelle	25
1907 - Mission de l'Honorable Rodolphe Lemieux au Japon	25
1908 - Le traité Bryce	27
1909 - Création de l'"International Joint Commission"	27
1911 - Rapport de Lord Grey à la Conférence impériale	28
1911 - Conférence pour la révision de la convention de l'Union pour la protection de la propriété industrielle	30
1912 - Conférence radiotélégraphique	31

1914 - Conférence pour la sauvegarde de la vie humaine en mer	31
<u>Synthèse des droits techniques et commerciaux acquis</u>	32
<u>Valeur et portée de ces droits</u>	33

CONCLUSION DE CETTE INTRODUCTION	34
--	----

x
x x

PREMIERE PARTIE

Période de la guerre (1914-18).

CHAPITRE I

NOTRE ENTREE EN GUERRE AUPRES DE LA GRANDE-BRETAGNE	37
---	----

CHAPITRE II

LE MOUVEMENT FEDERALISTE	42
Origines du mouvement	43
L'"Imperial Federation League"	43
Les "Round Table groups"	46
Le plan de fédération impériale de Sir Joseph Ward	47
Puissance du mouvement en 1916 - le livre de Lionel Curtis	48

CHAPITRE III

LA CONFERENCE ECONOMIQUE DES ALLIES EN 1916	54
---	----

CHAPITRE IV

LES SESSIONS DU CABINET IMPERIAL DE GUERRE - (1917-1918)	56
Antécédents	56
Naissance du Cabinet impérial de guerre	62
Première session: du 20 mars au 2 mai, 1917	64
Deuxième session: du 11 juin au 30 juillet, 1918	68
Troisième session: du 20 novembre à la fin de décembre, 1918	70
Le sens et la portée du Cabinet impérial de guerre	71

CHAPITRE V

LES CONFERENCES IMPERIALES DE GUERRE	74
La Conférence de 1917: du 21 mars au 27 avril	75
La Conférence de 1918: du 12 juin au 26 juillet	80

x
x x

SECONDE PARTIE

La Conférence de la paix - le traité de Versailles - la S.D.N. (1919)

CHAPITRE I

LA PARTICIPATION CANADIENNE A LA CONFERENCE DE LA PAIX	82
Tractations avant la Conférence	83
Situation et rôle des représentants canadiens à la Conférence	89

CHAPITRE II

SIGNATURE ET RATIFICATION DU TRAITE DE VERSAILLES	
La signature du traité	92
La ratification du traité	96

CHAPITRE III

DROIT DES DOMINIONS D'ETRE ELUS AU CONSEIL DE LA SOCIETE DES NATIONS	99
--	----

x
x x

EPILOGUE

LE "STATUS" INTERNATIONAL DU CANADA A LA FIN DE CETTE ETAPE	102
---	-----

x
x x

BIBLIOGRAPHIE	108
---------------------	-----