

STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS

SECÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES



NOTES D'UNE CONFÉRENCE DE M. MITCHELL
SHARP, SECÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES
EXTÉRIEURES, OSGOODE HALL, TORONTO,
MERCREDI 3 AVRIL 1974

"LA DIPLOMATIE D'AUJOURD'HUI --
RECONNAISSANCE, ASILE ET
PROTECTION CONSULAIRE"

(TRADUCTION)

Parallèlement à la croissance et à la complexité des relations extérieures du Canada, il s'est développé au sein de la population canadienne une plus grande sensibilisation à ces questions. En effet, comme ils voyagent de plus en plus à l'étranger, nos concitoyens portent davantage intérêt à l'activité que nous déployons hors de nos frontières et, par voie de conséquence, s'en font une meilleure idée. Il est donc tout à fait normal que, dans certains cas, la conduite de nos affaires sur le plan international fasse l'objet d'une remise en cause.

- Dans ce contexte, il me semble tout indiqué d'exposer le rôle qui incombe, aux yeux du gouvernement, à nos représentations diplomatiques. Trois questions, volets d'un même triptyque, me touchent particulièrement. Elles ont d'ailleurs suscité passablement d'intérêt, si l'on en juge par l'importance qui leur a été accordée dans la presse comme dans mon courrier et celui de mes collègues du Cabinet.

Les voici, dans l'ordre où je les aborderai :

- 1) la reconnaissance des régimes en place;
- 2) la protection consulaire des Canadiens;
- 3) le droit d'asile.

Depuis toujours, la protection et la promotion des intérêts nationaux se présentent comme des éléments essentiels de la fonction nationale.

Les écrivains de la Grèce antique, Thucydide entre autres, ont été parmi les premiers à traiter de cette question, nous brossant le tableau de leur époque et rapportant les façons dont ont été établies les relations entre leurs diverses sociétés, des siècles avant Jésus Christ. Les différentes cités-Etats, chacune isolée dans sa vallée, prêtaient traditionnellement des intentions hostiles à l'étranger. Malgré un tel climat de xénophobie, ou peut-être à cause de lui, est née l'idée de mandater des émissaires ou des envoyés pour discuter de problèmes communs et résoudre les différends.

Au début, ces derniers connurent souvent une fin tragique, victimes, avant même d'être entendus, de cette méfiance atavique à l'endroit des étrangers. Néanmoins, le rôle d'intermédiaire qu'était appelé à jouer l'envoyé dans les relations entre Etats continuait à s'imposer et, afin de délier ces entraves à l'amorce du dialogue, le principe de l'inviolabilité de ces envoyés, ou hérauts, a graduellement été reconnu. Ce fut là l'origine des privilèges et de l'immunité diplomatiques.

La fonction diplomatique, donc, tire ses origines de ce besoin de communiquer éprouvé par des Etats foncièrement hostiles l'un à l'autre. On avait vite compris, en effet, que l'intérêt national ne s'arrêtait pas aux frontières. Ce même impératif du dialogue incite justement aujourd'hui le Canada à envoyer des représentants dans un autre pays, et ce, d'abord et avant tout, parce qu'il y va de l'intérêt de la nation. Or, à ce titre, il est évident que la principale force d'entraînement en jeu dans les affaires internationales reste encore, peut-être, l'échange des biens, c'est-à-dire, le commerce.

Dans son livre blanc intitulé la Politique étrangère au service des Canadiens, publié en 1970, le gouvernement résume ainsi sa position:

"La politique étrangère est essentiellement le résultat de l'évaluation par le gouvernement du Canada des objectifs et des intérêts nationaux et leur réalisation dans le milieu international. Elle est le prolongement de la politique nationale à l'étranger."

Naturellement, ces intérêts ont connu la même progression que notre statut politique. Le cercle des préoccupations étrangères d'une colonie est forcément plus restreint que celui d'un Dominion autonome de l'Empire ou d'un Etat indépendant.

Nous n'avions à l'origine que deux missions, l'une à Londres et l'autre à Paris; d'ailleurs, elles n'avaient pas, à proprement parler, le rang d'authentiques représentations diplomatiques. Notre première véritable mission étrangère, la Légation de Washington, a été établie en 1927. Bien qu'on y ait ajouté quelques ambassades et légations avant le début des hostilités, en 1939, ce sont nos alliances durant la Seconde Guerre mondiale qui ont déclenché l'essaimage de nos missions diplomatiques à l'étranger.

Le Canada est sorti de la guerre avec une vigueur économique considérable et un nouvel esprit d'indépendance. D'autre part, de nombreux Canadiens ayant combattu à l'étranger, les hostilités avaient suscité partout au pays une curiosité extraordinaire pour le vaste monde.

Les Canadiens sont devenus l'un des peuples qui voyagent le plus. Aux deux millions de passeports canadiens en cours de validité s'en ajouteront, si nos prévisions sont justes, 500,000 autres cette année. Si nous marquons ainsi tant d'intérêt pour le monde, c'est, à mon avis, que nous sommes conscients de dépendre bien plus, peut-être, pour notre bien-être et notre sécurité, du commerce et de la coopération que la majorité des pays industrialisés. Nous cherchons aussi à exprimer par nos initiatives planétaires une facette importante de notre caractère national: la croyance en une obligation humanitaire vis-à-vis des autres.

Tous ces facteurs constituant autant d'invitations au voyage, il a fallu mettre en place, et étoffer régulièrement, un vaste réseau de missions diplomatiques et consulaires, chargées pour l'essentiel de protéger les intérêts du Canada et d'apporter leur concours dans les multiples domaines où nos ressortissants tiennent à voir se nouer contacts et liens de coopération.

Reconnaissance

Il peut sembler depuis quelques mois que cette question est plutôt d'ordre métaphysique. En effet, des chefs d'Etat se sont rencontrés et ont publié des communiqués, des bureaux se sont ouverts dans leurs pays respectifs, les échanges commerciaux ont atteint une ampleur considérable, et tout cela sans qu'il y ait eu reconnaissance réciproque. De telles exceptions, toutefois, n'ont rien enlevé à la valeur pratique du principe de la reconnaissance dans les relations normales entre Etats.

Le Canada, comme d'autres pays dont la pensée juridique est d'ascendance occidentale, souscrit au principe de la reconnaissance des Etats plutôt qu'à celle des gouvernements. Cette règle découle logiquement des prémisses établies à l'origine au niveau des affaires étrangères: tel ou tel Etat existant, il importe au Canada d'entretenir des relations avec lui.

S'il s'agit de déterminer, en cas de changement dans la violence, avec quel gouvernement traiter, nous appliquons là encore, comme la plupart des pays occidentaux, un critère très simple.

- Le gouvernement est-il maître de la situation et est-il raisonnable d'attendre de lui des rapports efficaces avec ses homologues étrangers pendant une période minimale?

Nonobstant le caractère essentiellement juridique de la reconnaissance, la diplomatie moderne admet le bien-fondé de certaines considérations politiques, ce qui lui laisse une latitude suffisante pour agir avec discernement.

D'ailleurs, avant de nous décider, nous nous posons d'autres questions encore:

- Ce gouvernement s'est-il déclaré prêt à honorer ses obligations internationales?
- La reconnaissance lui a-t-elle été accordée par un nombre important d'Etats, particulièrement ceux qui partagent en gros notre conception sur ce point?

Dans le doute, il faut se reporter au principe de base: les relations entre Etats sont une question d'intérêt national et non pas la manifestation d'une approbation ou d'une amitié particulière.

Pour illustrer, dans un contexte moderne, les désavantages de la rupture des relations en signe de désapprobation de telle ou telle politique ou tel ou tel acte, il suffit de citer les diverses situations qui subsistent depuis la guerre des Six jours au Proche-Orient en 1967 et qui ont amené plusieurs pays de la région à interrompre leurs relations avec la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis. Néanmoins, ils restaient conscients de la nécessité de maintenir, sous une forme ou une autre, des contacts directs. C'est pourquoi on a adapté à cette situation nouvelle l'ancienne coutume de désigner un Etat pour s'occuper des intérêts d'Etats tiers qui ont rappelé leur représentation diplomatique, en vue de poursuivre les consultations sur une foule de sujets, alors qu'à l'origine de cette coutume il s'agissait de remettre occasionnellement, au nom de l'Etat représenté, une note ou telle autre communication. Très souvent, aucun agent de ce derniers pays n'était laissé sur place. L'expérience montrant que cette solution n'était pas satisfaisante, on institua, sous l'égide des Etats désignés, des services qu'on appela "section des intérêts nationaux".

Ces services logeaient souvent dans les anciens locaux de la mission rappelée; le drapeau et la plaque, toutefois, avaient changé. Dans plusieurs cas, leur importance justifiait la présence d'un agent de rang supérieur, parfois même du rang d'ambassadeur. Je pourrais citer une qui était effectivement une véritable mission diplomatique sous un autre nom. Par contre, les désavantages étaient nombreux, le chef de la section n'ayant normalement aucun droit d'accès auprès de l'Administration, sans compter les entraves dressées devant lui dans l'exercice de ses fonctions.

Dans une conjoncture où l'atmosphère n'est pas particulièrement chaleureuse, un Etat dispose d'autres moyens pour exprimer son désaccord, sans aller jusqu'à la rupture. Par exemple, il rappellera son ambassadeur pour le remplacer par un chargé d'affaires de rang inférieur, se fera

représenter aux cérémonies et manifestations officielles par un agent nettement subalterne ou ramènera les contacts mondains de sa mission avec le régime en place au strict minimum. Bien des signes et des symboles sont possibles, mais il importe d'en faire usage à bon escient, pour éviter que leur abus ne crée une impression de mesquinerie et n'entrave les contacts nécessaires aux intérêts de chacun.

Instaurer des rapports avec un nouveau régime illustre aussi ce qu'on entend exactement par la poursuite des relations. Lorsque le gouvernement du Canada décide de conserver ses liens diplomatiques avec un Etat qui a connu un changement de régime par la violence, la notification se fait souvent par le biais d'une note envoyée aux nouveaux dirigeants sur un sujet bien anodin. Il pourra s'agir banalement de l'accusé de réception d'une circulaire émanant du ministère des Affaires étrangères et signalant la fermeture de ses bureaux tel jour à l'occasion de telle fête locale. Il n'est aucunement question de s'épancher sur l'opportunité de poursuivre les relations; on indique tout simplement le "désir du Canada de continuer à traiter officiellement" avec le pays en question.

Parfois, on ne semble pas comprendre l'alternative: reconnaître le régime ou plier bagage. En l'occurrence, la formule de la "section des intérêts" n'est pas toujours acceptée. De plus, comme je l'ai dit précédemment, elle présente bien des désavantages.

D'ailleurs, je suis d'avis que par les contacts et le dialogue, nous sommes mieux placés pour appréhender vraiment la situation réelle et, de plus, nous pouvons parfois agir sur le cours des événements. Maintes fois, la vivacité des réactions ne provoque que durcissement, au détriment du résultat recherché. Le dialogue, malgré les lenteurs et les difficultés dont il s'accompagne souvent, est en fin de compte, à mon sens, une méthode de persuasion plus efficace.

Il reste le cas quelque peu spécial du nouvel Etat. Lorsqu'une colonie accède à l'indépendance par la voie de la négociation avec ses anciens maîtres, le problème ne se pose pas. En revanche, lorsqu'il a eu recours à la force, sans qu'un côté ou l'autre ait un avantage décisif, c'est à ce moment qu'il faut bien peser le pour et le contre. En pareilles situations, le gouvernement du Canada applique le critère juridique fondamental: le contrôle du territoire. Un nouvel Etat vient-il vraiment de voir le jour, a-t-il des chances raisonnables de subsister? Est-il en mesure d'assumer des obligations internationales? Guerre civile ou coloniale, il faut des réponses claires à ces questions, sans quoi on risque de reconnaître un Etat qui disparaîtra par la suite.

Actuellement, trois territoires sont revendiqués par des factions rivales: le Vietnam du Sud, le Cambodge et la Guinée Bissau ou Guinée portugaise. Ce dernier pays est sans doute celui qui suscite le plus de controverse, vu sa situation coloniale. Or, la position du Canada touchant les territoires africains du Portugal est claire. Nous avons déclaré à maintes reprises que la continuation des régimes coloniaux en Afrique est incompatible avec l'évolution historique des dernières années ou avec les principes de dignité humaine auxquels souscrivent la grande majorité des nations.

Néanmoins, les forces du P.A.I.G.C. en Guinée Bissau ne satisfont pas actuellement aux critères du droit international en vertu desquels nous reconnaissons l'existence d'un nouvel Etat.

Protection consulaire des intérêts canadiens

Après cet aperçu de notre conception des relations entre Etats, j'aimerais vous parler du travail de nos missions à l'étranger, de leurs possibilités d'intervention et des limites de leur action.

Evidemment, pour être en mesure d'aider les Canadiens à l'étranger, il nous faut être présent dans les principales régions où nos concitoyens ont des intérêts. Cette présence peut se manifester par l'implantation d'une très grosse ambassade, avec son réseau de consulats, comme aux Etats-Unis, ou par un simple accord sur l'établissement de relations diplomatiques. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas à proprement parler d'une présence, mais plutôt, par l'accréditation d'agents d'autres missions, par le droit d'accès auprès de divers ministres et officiels et par les visites effectuées, de l'amorce d'un dialogue et de la promotion des intérêts du Canada dans un pays. On me demande souvent pourquoi nous n'avons pas de représentation dans tel ou tel pays. La réponse est classique: nos moyens, financiers et humains, étant limités, il nous faut fixer un ordre de priorité, que nous réévaluons d'ailleurs constamment et cela, afin de modifier le programme d'expansion de nos missions à l'étranger à la lumière des conditions et des besoins qui se font jour.

La protection et l'aide que peuvent offrir nos missions reposent sur des traditions et des conventions de longue date, car la défense des intérêts des ressortissants nationaux dans les pays étrangers est un problème qui se pose depuis fort longtemps.

Les Grecs et autres Méditerranéens avaient déjà mis au point un système qui ressemble assez à notre représentation consulaire moderne et qui a persisté durant l'empire romain et le Moyen Age. A cet égard, on a fait la découverte de documents anciens, fort intéressants, dans lesquels sont précisés les règles du commerce international et les droits des étrangers. A remarquer que ces documents ont été élaborés à une époque traditionnellement qualifiée par les historiens d'"âge des ténèbres".

Plus récemment, les droits et les devoirs des représentants étrangers et des Etats hôtes ont été codifiés dans les Conventions de Vienne sur les relations consulaires et diplomatiques (1961 et 1963) et, évidemment, dans nombre d'accords bilatéraux. Le gouvernement du Canada estime qu'il n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, d'adhérer à la Convention de Vienne sur les relations consulaires étant donné qu'elle renferme certaines dispositions qui mettent en jeu la compétence provinciale. Quoiqu'il en soit, le texte en est pour l'essentiel un acte déclaratoire de principes généraux et admis depuis longtemps du droit international, auxquels la pratique consulaire canadienne se conforme dans une large mesure.

Plus précisément, à l'article 5 sont énumérées les diverses fonctions consulaires internationalement reconnues, notamment: "Protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international". Ces limites découlent du principe selon lequel chaque Etat constituant une entité souveraine, ses lois, coutumes et règlements ne sauraient s'appliquer légitimement hors des ses frontières, c'est-à-dire dans un autre Etat.

Cette règle fondamentale, il est capital que les Canadiens se trouvant à l'étranger en ait toujours conscience.

Ainsi, qu'ils y voyagent ou qu'ils y résident, ils sont soumis aux lois et règlements du lieu, tout comme les citoyens étrangers qui voyagent ou résident au Canada le sont à nos propres lois et règlements. Les uns comme les autres, s'ils dérogent aux lois et règlements du pays d'accueil, doivent s'attendre à être jugés selon la justice locale, étrangère ou canadienne, selon le cas.

A mon sens, il importe d'accorder nos propres actions avec cette réalité. Ce n'est pas toujours facile, je l'admets, surtout lorsque la justice de nombreux pays semble sévère et même rude si on la compare à la justice canadienne. Ainsi, certains pays autorisent la détention durant une période presque illimitée sans chef d'accusation, en attendant la tenue d'une enquête. Souvent les peines sont sévères et les conditions d'incarcération, peut-être fondées selon les normes du pays en question, sont très loin de ce que nous considérons comme le minimum au Canada.

Deux avenues s'ouvrent aux représentants du Canada qui ont à intervenir dans des situations impliquant un de leurs concitoyens: la voie légale et officielle et la voie officieuse. Dans le premier cas, nous ne pouvons habituellement rien faire d'autre que nous assurer qu'un citoyen canadien, aux prises avec la justice d'un autre pays, soit traité sur le même pied que les autres ressortissants étrangers ou que les nationaux du pays. Nous pouvons également voir à ce que l'intéressé bénéficie de l'aide judiciaire appropriée.

En coulisses, on peut très souvent faire beaucoup plus: intervention auprès des autorités locales pour qu'elles tiennent compte, le cas échéant, de circonstances atténuantes; accélération d'une procédure judiciaire trop lente; appel à la clémence pour motifs humanitaires, en conformité, naturellement, avec les lois et la coutume locales.

Un problème d'un autre ordre se pose à nos représentants. Ils ne savent pas toujours qu'un citoyen canadien est détenu par les autorités locales. Evidemment, il arrive souvent que la personne détenue puisse communiquer avec notre ambassade ou consulat. Les autorités, cependant, n'ont pas à en informer le représentant du Canada, à moins que la personne détenue n'en ait fait la demande. Dans la pratique, toutefois, la plupart des autorités étrangères communiquent quand même avec nous.

Une des prérogatives généralement reconnues les plus importantes, c'est le droit d'accès consulaire, en vertu duquel nos représentants peuvent rendre visite à la personne détenue afin de connaître et de satisfaire ses désirs concernant l'aide judiciaire, la notification au plus proche parent, etc., et d'entendre toute autre requête qu'il puisse exprimer. Dans ce rôle, nos agents, un peu à l'instar des médecins et des avocats, se font un point d'honneur de respecter le caractère confidentiel de leurs entretiens.

Naturellement, il peut arriver aussi que, pour diverses raisons personnelles, l'intéressé ne désire pas que le représentant du Canada ou ses parents soient mis au fait de sa situation. Ainsi, dans certains cas, nous n'apprenons la chose que plus tard, par accident même, ou si, à la réflexion, l'intéressé décide tout de même de demander de l'aide.

Il est normal que ses concitoyens et, à plus forte raison, ses proches manifestent de la sympathie pour le Canadien aux prises avec l'appareil judiciaire d'un pays étranger. Ces sentiments ne peuvent qu'être renforcés si les lois et la justice de ce pays sont plus sévères et plus dures qu'au Canada et qu'une impression d'injustice s'en dégage. Les gens se tournent alors vers les autorités du Canada, plus particulièrement mon ministère, et nous demandent de "faire quelque chose".

Il n'empêche que, comme je l'ai dit plus haut, nos démarches auprès d'autres pays sur ces questions sont assujetties à certaines contraintes, que viennent d'ailleurs étayer des facteurs positifs. Tout d'abord, les principes du droit international et des usages reçus en la matière sont le fruit d'une prudente évolution. La notion de souveraineté est l'une des plus importantes garanties de l'intégrité d'un Etat face aux dangers d'immixtion de l'extérieur. Un équilibre s'est quand même établi entre la souveraineté absolue dont se réclament les Etats et le droit généralement reconnu qu'ils ont de s'occuper des intérêts de leurs ressortissants à l'étranger.

Le Canada ne saurait tolérer qu'un autre pays s'immisce dans sa procédure judiciaire pour le compte d'un de ses nationaux, pas plus qu'il ne verrait d'un bon oeil des critiques outrageantes ou immodérées de son système judiciaire.

Une deuxième contrainte, que j'estime d'ailleurs de la plus haute importance, est celle de l'efficacité. Nous avons constaté à maintes reprises qu'on démêle beaucoup plus facilement les problèmes par une persuasion sereine et des démarches faites sans fanfare. Deux facteurs surtout influent sur la façon dont un pays traite les étrangers sur son territoire, dans la mesure évidemment où ses lois lui permettent une certaine marge de manoeuvre: la première, l'opinion mondiale, et la seconde, les rapports qu'entretient ce pays avec la patrie du ressortissant concerné. Nos représentants peuvent fréquemment faire observer, avec beaucoup d'à-propos, qu'un manque de compréhension dans tel ou tel cas risque de nuire aux bons rapports entre nos deux pays.

Parfois, on me conseille de prendre des mesures draconiennes à l'encontre d'un pays donné; par exemple, mettre fin à nos échanges commerciaux ou à notre programme d'aide, faire connaître, à grand renfort de publicité, notre mécontentement au moyen d'exigences et de menaces, ce qui me semble une version verbale de la "politique de la canonnière", attitude que les Canadiens considèrent certainement comme dépassée.

En guise de réponse à ces personnes, je leur demanderais ce qui est le plus important: affirmer publiquement notre position ou trouver une solution au problème qui se pose. Je crois bien que la plupart de nos concitoyens choisiront, à la réflexion, la deuxième partie de cette alternative. On peut très bien se dispenser des déclarations publiques de vertueuse indignation.

De surcroît, toute publicité intempestive sur une question litigieuse risque souvent de saper nos efforts sur le plan diplomatique et d'ajouter aux difficultés des citoyens du Canada qui résident ou voyagent dans le pays critiqué.

Je me suis attardé quelque peu sur les difficultés que suscitent les lois étrangères, mais il existe encore une multitude de situations où nos agents sont appelés à apporter leur concours.

La mort et la maladie frappent parfois pendant que les gens sont à l'étranger; ils sont victimes d'accidents, de vols; ils perdent leur argent ou leur passeport. Il peut être urgent de leur porter secours et même de les évacuer quand des conflits internationaux ou locaux éclatent. Dans de tels cas, les représentants du Canada font tout leur possible; ils avertissent les proches, s'occupent d'obtenir des soins médicaux, assurent un dépannage financier, organisent l'évacuation et ainsi de suite. La grande majorité de ces péripéties connaissent une fin heureuse, à preuve les nombreux témoignages de reconnaissance que je reçois à cet égard. L'an dernier, nos ambassades et consulats sont intervenus plus de 200,000 fois en faveur de Canadiens qui étaient en difficulté ou qui ont sollicité notre aide pour diverses raisons.

Nous intervenons également dans des circonstances plus heureuses, par exemple, enregistrer la naissance d'un nouveau citoyen à l'étranger, aider l'épouse étrangère d'un Canadien à venir au Canada, fournir des journaux canadiens ainsi que des bulletins d'information sur les événements du pays.

Avant de conclure cette partie de mon exposé, j'aimerais aborder brièvement la question du passeport.

Ce document, qui est essentiellement une pièce d'identité reconnue par les Etats étrangers comme preuve de la citoyenneté canadienne de son détenteur, comporte une requête officielle, adressée à qui de droit, de "bien vouloir accorder libre passage au porteur de ce passeport de même que les facilités et la protection dont il aurait besoin".

On s'imagine parfois que le passeport est plus que cela, qu'il constitue, par exemple, une autorisation d'entrer dans des pays étrangers. Or, il ne confère aucune protection ou immunité spéciale à l'égard des lois et règlements des autres pays. Il ne s'agit non plus d'une attestation de bonnes vie et moeurs.

Si le passeport canadien est habituellement tenu en haute estime par les autorités étrangères, c'est que le Canada et les Canadiens en général jouissent d'une bonne réputation dans le monde en raison des politiques et des attitudes que nous avons adoptées dans la conduite de nos affaires internationales et parce que nos citoyens sont conscients, en règle générale, des devoirs du visiteur dans un pays qui n'est pas le sien. En passant, j'ajoute que cette bonne réputation des Canadiens explique notamment que l'on s'évertue parfois à contrefaire nos passeports. Reason de plus, donc, pour porter une attention toute spéciale au sien et pour le garder en lieu sûr.

Le droit d'asile

Cette question complexe a connu récemment les feux de l'actualité, au moment où 55 Chiliens et d'autres nationaux ont cherché refuge dans l'ambassade du Canada à Santiago, l'automne dernier.

La politique du Canada, à cet égard, repose sur la distinction entre les différents genres d'asile:

- 1) l'asile territorial,
- 2) l'asile diplomatique,
- 3) le refuge temporaire.

Chacune de ces notions met en jeu des principes juridiques différents.

L'asile territorial désigne l'accueil qu'un pays peut être tenu de réserver, conformément aux dispositions de la Convention de 1951 en faveur des réfugiés et du protocole de 1967, dont le Canada est signataire, à des personnes qui cherchent à pénétrer sur son territoire ou à y demeurer.

L'asile territorial s'applique aux réfugiés lorsqu'ils ont de bonnes raisons de craindre des mesures de persécution dans leurs pays d'origine et pose comme préalable que la personne en cause ne soit pas sur le territoire de l'Etat qu'il estime le menacer. Comme on ne peut vraiment parler de "réfugié" que dans les cas qui relèvent de cette catégorie d'asile, par définition, cette question n'intéresse généralement pas d'une façon directe nos représentants à l'étranger, mais est plutôt du ressort de nos agents d'immigration aux points d'entrée canadiens.

L'asile diplomatique s'entend du droit de refuge qu'une ambassade accorde, pour une période parfois prolongée, dans ses locaux en territoire étranger à une personne qui cherche à se soustraire à la compétence des autorités locales.

L'asile diplomatique, à la différence de l'asile territorial, suppose par définition une exception à la souveraineté de l'Etat dans lequel est située l'ambassade. Il soustrait le "contrevenant" à la compétence de cet Etat et constitue une intervention dans les affaires intérieures de ce dernier. Cette notion, qui a cours surtout en Amérique latine, le Canada ne la reconnaît pas comme un droit propre à l'individu et ne s'en prévaut pas, même dans cette région.

D'ailleurs, comme l'asile diplomatique n'est pas une notion universellement reconnue, l'Etat dont l'ambassade abrite un réfugié politique s'expose tout simplement à la rupture des relations et à l'arrestation de l'individu recherché.

Dans un autre ordre d'idées, le "sit-in", sorte d'occupation des lieux qui nous semble être une innovation récente, rappelle une vieille coutume iranienne, ou plutôt persane, connue sous le nom de "bast", encore pratiquée récemment et en vertu de laquelle on s'installait dans une mission étrangère dans le but d'appuyer ses griefs. Cette coutume reposait sur les règles de l'hospitalité en Perse qui interdisaient le refus du "bast", quelles qu'en fussent les conséquences. Ainsi, en 1906, une "poignée" de quatorze mille commerçants et sympathisants ont fait "bast" à la Légation britannique de Téhéran pendant plus d'une semaine afin de faire valoir leurs demandes de réforme constitutionnelle. J'en déduis que la Légation britannique logeait dans des locaux considérablement plus imposants que tout ce que le Conseil du trésor nous a accordé jusqu'ici.

J'en arrive maintenant à la forme du droit d'asile qui intéresse le plus le Canada: le refuge temporaire.

Cette expression désigne une forme particulière et limitée de l'asile diplomatique, en vertu de laquelle une ambassade peut, à titre très exceptionnel, accorder pour des raisons d'humanité la plus élémentaire un refuge strictement provisoire à une personne exposée à un risque de violence grave et imminent contre lequel les autorités locales ne peuvent la protéger ou qu'elles-mêmes encouragent ou tolèrent.

C'est là la seule forme d'asile diplomatique que reconnaît généralement le droit international à l'heure actuelle, et encore, une certaine confusion persiste sur la portée exacte des motifs "humanitaires" susceptibles de justifier l'octroi de l'asile dans de tels cas.

Il va sans dire que le refuge ne doit jamais se donner à un criminel de droit commun cherchant à échapper au cours normal de la justice.

Le chef de mission n'est aucunement tenu d'accorder l'asile ou le refuge; d'ailleurs, des facteurs de toute sorte peuvent influencer sur sa décision. Par exemple, il pourra lui sembler que les circonstances le justifient d'admettre le "demandeur" dans les locaux de la mission, mais non de lui accorder l'asile proprement dit sans en avoir référé à Ottawa. En pareil cas, si les autorités du Canada refuse la demande, le chef de mission pourra, au besoin, autoriser la police locale à pénétrer sur les lieux pour emmener l'individu recherché.

Ce qu'on appelle le droit d'asile ou de refuge temporaire n'est, en réalité, que le "droit" d'un Etat de faire une offre à cet effet, par l'intermédiaire de son chef de mission. Il n'existe aucun droit de l'individu à l'asile ou au refuge. En raison du caractère mal défini de cette exception à la règle générale, la tendance a été, dans la pratique, de n'y recourir que dans des cas strictement limités.

Pour ce qui est des 55 personnes auxquelles l'ambassade du Canada à Santiago a accordé le refuge temporaire, c'est la longanimité des autorités chiliennes, quels qu'aient été leurs motifs, et leur décision ultérieure d'octroyer des sauf-conduits qui ont permis un dénouement heureux. C'est précisément parce que notre ambassade avait gardé ouvertes les voies de communication avec les nouvelles autorités du Chili qu'il a été possible d'organiser le départ de ces personnes.

En guise de conclusion à ce bref survol de questions fort complexes et difficiles, j'aimerais vous proposer ces quelques réflexions: l'action de l'opinion publique canadienne sur les représentants d'un pays dont les politiques portent atteinte à la dignité de l'homme et à la liberté de conscience peut, à la longue, avoir un effet important sur la politique de ce pays. Or, toute fermeture de mission étrangère entraînerait par le fait même la suppression de cet important moyen de pression, qui peut sembler agir lentement, mais il ne faut pas oublier que la lenteur est dans la nature même de nombreuses transformations, y compris l'évolution des idées. On dit bien que Rome n'a pas été construite en un jour. A la différence de Rome toutefois, la démocratie ne peut être détruite en un jour. L'étincelle couve peut-être sous la cendre, mais elle ne s'éteint pas. Pour moi, le transfert des idées est la meilleure façon d'amener un changement des attitudes.

Le commerce des nations, quel qu'il soit, est préférable à l'isolement, car il est toujours plus facile d'influencer les autres par la voie du dialogue que par les voix du silence.