



DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
OTTAWA - CANADA

	"V"
1	
2	
3	<i>W</i>
4	<i>W</i>
5	<i>W</i>
6	<i>W</i>
7	<i>W</i>
8	<i>W</i>
9	<i>W</i>
10	<i>W</i>
11	<i>W</i>
12	<i>W</i>
13	<i>W</i>
14	<i>W</i>

No 67/17 NOUVELLES DIMENSIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

UN Docs

Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Paul Martin, à l'occasion de la cérémonie de commémoration des fondateurs de l'Université du Nouveau-Brunswick, le mardi 16 mai 1967.

Je suis très touché par le double honneur que me fait aujourd'hui l'Université du Nouveau-Brunswick en me décernant le titre de docteur en droit et en m'invitant à prononcer ce discours à l'occasion de la cérémonie de Commémoration des fondateurs.

L'honneur que vous me faites en cette année du Centenaire du Canada me touche particulièrement. En considérant le processus des événements qui ont amené la Confédération, on est frappé par le rôle important qu'ont joué le Nouveau-Brunswick et son chef d'alors, sir Leonard Tilley. C'est le Nouveau-Brunswick qui a décidé du destin de la Confédération. C'est donc à juste titre qu'en cette année du Centenaire vous ayez tenu à commémorer la contribution de sir Leonard Tilley au Canada en donnant son nom à votre nouvel édifice des Arts.

L'histoire de votre université est, bien entendu, beaucoup plus longue que celle de la Confédération canadienne. Vous avez sur votre campus le plus vieil édifice universitaire du Canada. Son origine remonte à près de deux siècles, lors de l'établissement en 1785 de l'Académie provinciale des arts et des sciences - institution à laquelle l'Assemblée législative de l'époque a accordé une aide financière d'une valeur de \$ 200. Depuis ce temps, votre université s'est considérablement développée, et même si je n'ai pas de chiffres en main, je présume que les subventions du gouvernement se sont aussi accrues.

Plusieurs d'entre vous reçoivent aujourd'hui des diplômes de facultés qui n'existaient pas au moment de la fondation de votre université, il y a un siècle, et plusieurs y ont étudié des sujets qui étaient alors inconnus. Partout au Canada, il y a eu un développement correspondant sur le plan universitaire. L'expansion de nos universités en importance, en nombre et en complexité reflète en partie l'augmentation continue de la population, de la richesse et de la stature du Canada. Elle reflète aussi ce monde en évolution qu'est le nôtre.

Je puis déceler des facteurs analogues dans mon propre domaine, les affaires extérieures, car nos relations avec les autres pays connaissent aujourd'hui une plus grande portée et une complexité croissante. Il y a un

siècle, au moment de la création de la Confédération, il fut convenu que la Grande-Bretagne dirigerait les relations extérieures du Canada au nom de celui-ci. De telles dispositions n'ont pu être possibles qu'à une époque où les relations internationales n'avaient pour tout objet que quelques questions majeures telles le commerce et le maintien de la paix. Dans la solution de ces questions, il était, bien entendu, contestable que les avantages d'une association étroite avec la puissance impériale dépasseraient les désavantages de voir la politique étrangère du pays déterminée et exécutée par un gouvernement qui pouvait être sensible à l'avis du Canada, mais au sein duquel les Canadiens n'étaient pas représentés.

Dès que les relations entre la politique étrangère et les intérêts nationaux du pays se sont resserrées et sont devenues plus manifestes, les Canadiens se sont rendu compte de l'importance de diriger eux-mêmes leurs relations extérieures. Peu à peu, grâce à la participation d'hommes d'État de langue française et de langue anglaise, membres des deux partis politiques traditionnels, le Canada a obtenu le droit de négocier et de signer des traités, d'échanger des représentants diplomatiques et de se joindre de son propre chef à des organismes internationaux. En 1867, les pouvoirs de prérogative royale dans le domaine des affaires extérieures étaient exercés sur avis des ministres britanniques de Sa Majesté. Au cours des soixante ans qui ont suivi, ces pouvoirs n'ont été exercés, en ce qui concerne le Canada, que sur l'avis du gouvernement fédéral du Canada.

Depuis près d'un demi-siècle, le Canada a une personnalité internationale bien établie et a acquis une place honorable dans le monde. Nous participons activement à l'Organisation des Nations Unies alors que d'autres organismes internationaux ont leur siège dans notre pays. Par le moyen d'accréditations directes ou multiples, nous entretenons des relations extérieures avec quelque 108 pays. L'augmentation de la représentation du Canada à l'étranger est impressionnante en elle-même, mais l'évolution du contenu des relations internationales est encore plus frappante.

Les thèmes qui prévalaient il y a un siècle demeurent, et ils sont même devenus de plus en plus complexes. Le commerce extérieur, par exemple, comprend aujourd'hui non seulement des négociations bilatérales entre les pays, mais aussi une participation active à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à l'OCDE et à d'autres organismes internationaux. Notre souci de préserver la paix a motivé non seulement notre participation à l'OTAN, organisation destinée à assurer la sécurité collective, mais aussi nos efforts au sein des Nations Unies pour substituer à la guerre une diplomatie collective comme moyen de régler les conflits.

Nous participons aujourd'hui à diverses activités internationales qui n'étaient autrefois rattachées que de façon restreinte à la politique étrangère classique, ou qui, tel le contrôle de l'aviation civile ou la coopération internationale pour l'utilisation pacifique de l'énergie, n'existaient même pas à cette époque. Nous assistons aujourd'hui à des conférences internationales et nous concluons des accords bilatéraux sur des questions aussi variées que la discrimination raciale, le développement économique et les échanges culturels. En formulant la politique du Canada, nous devons chercher à retirer le plus d'avantages possible pour tous les Canadiens des possibilités que nous offrent

nos relations internationales. Nous devons mobiliser les ressources de tout le Canada afin de contribuer de façon positive au bien-être des autres pays.

Le document constitutionnel officiel du Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ne prévoyait pas, bien entendu, une telle évolution des relations internationales. C'est au gouvernement fédéral qu'incombe, comme je l'ai déjà mentionné, la direction des Affaires extérieures. Cependant, par suite d'une décision rendue par le Comité judiciaire du Conseil privé, le Parlement fédéral ne peut légiférer pour mettre en oeuvre des traités portant sur des sujets qui sont du ressort des législatures provinciales aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nombre de questions qui sont du domaine provincial et qu'on estimait, il y a un siècle, relever d'abord de la compétence locale, sont maintenant reconnues comme des sujets devant faire l'objet de discussions et de négociations internationales.

En laissant au gouvernement central la responsabilité exclusive de la direction générale des Affaires extérieures, le Canada se conforme à la ligne de conduite suivie par tous les États fédéraux qui me sont connus. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous faire un long exposé sur le plan juridique des raisons qui peuvent motiver cet état de choses. Le pouvoir de négocier et de conclure des accords officiels avec d'autres pays est, bien entendu, la prérogative d'un État souverain indépendant. Si les États membres d'un gouvernement fédéral avaient chacun à titre particulier le droit de conclure des traités indépendamment du pouvoir central, on ne serait plus en face d'une fédération, mais d'une association de pouvoirs souverains.

Il est vrai que c'est la minorité des États fédéraux qui, comme nous, ont constitutionnellement le pouvoir de conclure des traités indépendamment, dans certains domaines, le pouvoir de les appliquer. Un relevé des pratiques actuelles suivies par d'autres États fédéraux, face aux nouvelles dimensions que prennent les relations internationales, démontre que cette anomalie est plus apparente que réelle.

Même les gouvernements centraux qui, selon la théorie constitutionnelle peuvent mettre en application les traités qu'ils ont signés sans être soumis à l'obligation de consulter, sont portés à agir avec une grande prudence dans l'utilisation de leurs pouvoirs. Au Canada, nous avons toujours dû, pour ce faire, nous appuyer sur la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans les cas où un traité peut être mis en application par simple décision du fédéral ou lorsqu'il implique un régime de coopération entre deux pays, le gouvernement fédéral a pu, il va sans dire, agir de son propre chef. Pendant nombre d'années, toutefois, nous avons consulté les provinces au sujet des traités qui, pour être mis en oeuvre, nécessitent une législation ou quelque autre mesure sous juridiction provinciale. J'ai signalé que seul le gouvernement fédéral peut conclure des traités. Il en va de même également pour l'accréditation des délégations auprès des organisations internationales, qui est du ressort exclusif du gouvernement fédéral. La règle veut que seuls les États souverains soient affiliés aux organismes internationaux. Aucun organisme d'envergure internationale n'a accepté de représentants distincts de la part des membres constituants d'un État fédéral. A ma connaissance, la seule exception à cette règle a été la participation de la Biélorussie et de

l'Ukraine aux Nations Unies, conséquence d'un arrangement politique d'après-guerre. Il n'en est pas résulté de précédent pour les autres pays ou organisations.

Les raisons en sont bien simples.

Si les provinces avaient le droit de devenir membres d'une organisation telle que L'UNESCO qui groupe nombre de pays, il pourrait y avoir jusqu'à onze délégations distinctes du Canada représentées aux conférences de cet organisme. Ces délégations pourraient recueillir 10 p. 100 des votes, même si le Canada n'acquitte que 3 p. 100 du budget de l'UNESCO. Si le Canada obtenait ce privilège, qu'en serait-il alors des États-Unis qui pourraient réclamer 51 sièges? L'UNESCO pourrait alors compter plusieurs centaines de membres.

En second lieu, lors de la conclusion d'accords, les organisations internationales ont de plus en plus tendance à préciser que les mesures ainsi prises s'appliquent intégralement, sans exception, à toutes les parties des États fédéraux. Dans ce contexte nouveau, il revient à l'État en cause d'harmoniser les intérêts de ses parties constituantes. Vu cette tendance, il est peu probable que ces organisations consentent à voir un pays diviser sa participation en ce sens que certains de ces éléments se déclareraient en faveur de l'accord, tandis que d'autres feraient des réserves ou formuleraient des objections au cours de la conférence.

En dernier lieu, nombre de problèmes que soulèvent des organisations telles que l'UNESCO n'ont pas de rapport direct avec l'éducation ou la culture, mais visent des questions qui relèvent de la politique étrangère générale. Aux conférences de l'UNESCO, par exemple, on a discuté les problèmes de la Chine communiste ou de l'*apartheid*. Les provinces ne peuvent évidemment pas, lors de la tenue de conférences internationales, adopter une attitude à part sur des questions de cette nature aussi longtemps qu'elles font partie de la fédération. Peut-on concevoir que, sur des questions de cette nature, certaines provinces canadiennes votent d'une manière, tandis que d'autres se prononcent dans le sens opposé? Au lieu d'un seul Canada, il y aurait nombre d'entités énonçant diverses politiques étrangères. Pareille attitude vis-à-vis la représentation du Canada auprès des organisations internationales impliquerait donc la dissolution du Canada à titre d'État unifié et la création d'un groupe de petits États.

Au Canada, non seulement nous permettons mais nous encourageons en face de certains problèmes des attitudes qui varient entre les diverses provinces ou entre les gouvernements provinciaux et l'État fédéral. Cette manière d'agir me semble tout à fait dans l'ordre.

Notre régime fédéral veut essentiellement que nos divers gouvernements soient en mesure de satisfaire aux besoins des citoyens qu'ils servent de la façon qu'ils croient la meilleure. J'estime cependant qu'au-delà de nos frontières et sur le plan de la communauté internationale, nous devons avoir un but commun et non pas faire état de nos différences. Ce qui chez nous peut sembler être une manifestation saine de divergences de vues pourra prendre aux yeux de l'étranger l'aspect d'un stade dangereux de désunion.

Il existe un moyen simple et bien à la portée de tous de s'assurer que les intérêts provinciaux soient pris en considération en matière de participation canadienne aux organisations internationales. Permettez-moi de mentionner ici la participation du Canada à l'Organisation internationale du Travail. Vous avez le cas du distingué président du Congrès du Travail du Canada, M. Claude Jodoin, que vous honorez aujourd'hui. Je suis ici également et nous prenons une part active à ces conférences.

Étant donné que le travail est un domaine qui touche directement et le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, nous avons depuis nombre d'années inclus des représentants officiels des provinces au nombre des conseillers du gouvernement au sein des délégations à la Conférence annuelle du BIT. Nous avons de plus invité les gouvernements provinciaux à y envoyer leurs ministres du Travail ou leurs hauts fonctionnaires à titre d'observateurs. Quand, avant chaque conférence, il s'agit d'établir la position du Canada, les autorités fédérales étudient avec les provinces les questions qui y seront soulevées et qui les touchent en particulier; nous leur faisons, aussi, tenir la documentation pertinente. En 1964, le gouvernement fédéral a consulté les provinces et a demandé leur appui concernant la ratification de la convention contre l'inégalité de traitement dans le domaine de l'emploi, dont les dispositions relèvent à la fois des juridictions fédérale et provinciale. Depuis lors, deux autres conventions du même genre ont été ratifiées, après consultation des provinces et du fédéral. On étudie présentement la ratification possible d'autres conventions. Grâce à cette procédure, l'histoire du Canada dans ce domaine se compare favorablement avec celle des autres États fédéraux en ce qui a trait à la signature et à la ratification des conventions du BIT impliquant à la fois le domaine provincial et le domaine fédéral.

Nous étudions constamment les modalités d'amélioration de ces arrangements. Nous examinons également comment ces arrangements ou d'autres méthodes d'application pourraient se développer et renforcer la participation des gouvernements provinciaux au sein des délégations canadiennes à d'autres conférences sur le plan international.

Durant les dernières années on a remarqué une participation accrue de représentants des provinces aux délégations canadiennes assistant à des conférences internationales. L'an dernier, par exemple, la délégation envoyée par le gouvernement fédéral à la Conférence annuelle sur l'éducation publique, tenue à Genève sous les auspices de l'UNESCO et du Bureau international d'éducation, comptait des représentants du domaine de l'éducation canadienne dont les noms furent suggérés par le Comité permanent des ministres provinciaux de l'éducation. Ceci a été fait en conformité avec la responsabilité du gouvernement fédéral dans la conduite des affaires étrangères et les Canadiens ont pu ainsi bénéficier davantage du travail de ces organismes.

J'ai mentionné précédemment que nous avons dans le passé consulté les provinces au sujet des ententes internationales qui requièrent leur coopération au stade de la mise en application. A titre d'exemple, je peux citer le protocole des Nations Unies sur les droits de l'homme.

Les Nations Unies ont, parmi leurs objectifs principaux, et je cite textuellement la charte: "de réaliser la coopération internationale en résolvant

les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion". En décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les protocoles des droits de l'homme. Le Gouvernement canadien a voté en faveur de ces protocoles parce que nous sommes d'accord avec leur objectif qui est de mettre en vigueur les principes soutenus dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'Homme adoptée en 1948 en vertu des obligations contractuelles de traités internationaux. Nous nous occupons présentement de concert avec les provinces, à considérer les modalités de leur ratification.

Le premier protocole touche les droits économiques, sociaux et culturels. Plusieurs de ses dispositions concernent des sujets qui sont largement du ressort des provinces mais d'autres, qui traitent des conditions de travail et des niveaux de vie, sont aussi du ressort du gouvernement fédéral. Le deuxième protocole couvre les droits civils et politiques qui sont largement du domaine fédéral; à l'inverse, les droits à la liberté, à la sécurité et à l'égalité des hommes et des femmes, par exemple, requièrent aussi l'action des provinces.

Les protocoles mentionnent, raisonnablement d'ailleurs, que les états fédéraux qui les ratifient ne peuvent pas subséquemment se croire exempts de les appliquer pour raison de conflits de juridiction interne. Cela peut devenir un excellent exemple des problèmes que nous devons résoudre au Canada avant de remplir nos obligations internationales. Tel que je l'ai déjà dit, le gouvernement fédéral a commencé à négocier avec les provinces à propos de ces ratifications.

Afin de célébrer l'Année internationale des droits de l'Homme en 1968, les Nations Unies ont demandé aux pays qui sont membres de ratifier le plus grand nombre possible des conventions sur les droits de l'Homme. Le gouvernement étudie présentement la possibilité de ratifier la convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale telle qu'elle a été adoptée par les Nations Unies en décembre 1965. En août 1966, le Canada a signé cette convention afin d'indiquer son appui en faveur des efforts de la collectivité internationale pour éliminer les malheurs de la discrimination raciale. Là aussi, puisque plusieurs des clauses de la convention relèvent de la juridiction provinciale, nous consultons les provinces quant aux conséquences de la ratification de ce document. Grâce à la coopération des autorités provinciales, je crois que le gouvernement pourra annoncer une décision sur la ratification, en 1968 au plus tard.

Le gouvernement fédéral a aussi essayé, autant que faire se peut, de tenir compte des intérêts spéciaux que certaines provinces peuvent avoir dans la conduite des relations bilatérales du Canada avec d'autres pays. A titre d'exemple permettez-moi de citer l'accord-cadre signé avec la France en novembre 1965 sur l'éducation et la culture. D'après cette entente, il est possible à des provinces et à la France d'établir des accords administratifs afin de faciliter des échanges culturels et éducatifs sujets à l'approbation du gouvernement fédéral. Il existe plusieurs méthodes d'après lesquelles, en accord avec notre constitution et l'existence d'un Canada tel que nous le connaissons, l'intérêt particulier des provinces dans les relations bilatérales du Canada peut être pris en considération et amélioré.

De même, la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est aussi désirable dans le domaine de l'aide extérieure. Le Canada joue un rôle de plus en plus important dans l'apport d'aide économique et technique aux pays en voie de croissance. Nous avons accru les sommes disponibles à cette fin d'une moyenne de 50 millions de dollars par année. J'espère que cette aide du Canada représentera près de 1 p. 100 de notre produit national au début des années soixante-dix.

L'aide extérieure peut sembler, de prime abord, être une activité exclusive du gouvernement central. Elle fait partie intégrante de la politique extérieure canadienne et elle est peut-être l'aspect le plus important et le plus enrichissant de nos relations avec plusieurs pays en voie de développement. Dans ses phases initiales, un programme d'aide présuppose des négociations intergouvernementales et la signature d'ententes. Pour sa mise en oeuvre, le programme requiert un réseau de missions diplomatiques à l'étranger, et un gouvernement qui, chez lui, peut tabler sur l'expérience, la main-d'oeuvre et l'appui financier du pays tout entier.

Plusieurs aspects de cette aide touchent, cependant, à des domaines où les provinces ont un intérêt direct. Lorsqu'il s'agit d'envoyer des professeurs à l'étranger, le gouvernement central doit soupeser les besoins provinciaux et éviter toute concurrence déraisonnable en ce qui touche le personnel compétent, déjà si rare. Bien qu'il lui soit loisible d'engager des professeurs sans intermédiaire il peut, en certains cas, tirer parti des facilités provinciales de recrutement.

Certaines provinces ont un souci particulier à l'endroit d'une partie du monde ou possèdent certains talents ou facilités. Elles peuvent, par conséquent, porter un intérêt spécial à quelque aspect de l'aide aux pays en voie de développement. Nous acceptons, naturellement, cet intérêt et aussi les efforts d'individus ou d'organismes tels que ceux des groupes religieux ou d'entreprises privées dont les buts sont compatibles avec la politique étrangère du Canada et les objectifs de son aide. Nous entretenons un dialogue continu avec les provinces au sujet des apports particuliers qu'elles peuvent être en mesure de fournir sur le plan de l'aide économique et technique aux autres pays.

Il y a un siècle, lorsque la Confédération fut établie, nos hommes d'État s'inquiétèrent de l'achèvement de la confédération et du développement du pays. Cette année, nous célébrons les résultats de leur travail. Le Canada a énormément grandi en population et en richesse durant les derniers cent ans. Du même coup, on nous a demandé de jouer un rôle de plus en plus important dans les affaires internationales. Nous sommes en face de perspectives et d'obligations nouvelles. Si tous les Canadiens se donnent la main, je suis sûr que nous pourrons relever ce défi avec succès.