



# DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION

CANADA

MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

OTTAWA - CANADA

N° 71/11

## LE CANADA ET LE COMMONWEALTH

Discours prononcé par M. A. Ouellet, secrétaire parlementaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'Université du Manitoba, Winnipeg, le 7 mars 1971.

Le Commonwealth est difficile à définir; comme plusieurs institutions politiques, il a évolué longtemps au gré du processus historique des précédents et des conventions: il ne possède ni charte ni constitution écrite, ni conseil exécutif permanent. Il n'est pas une organisation internationale comme les Nations Unies ou l'Organisation des États américains, composée de conseils et de comités organiques, qui adoptent des résolutions officielles sur diverses questions politiques et autres d'ordre international, après les avoir mises aux voix. De plus, le Commonwealth n'est pas une alliance militaire; les pays membres ne sont pas tenus de prêter leur assistance à un autre membre en cas d'agression bien qu'ils doivent naturellement s'inquiéter d'une telle situation. Le Commonwealth n'est pas un groupement de nations qui agissent toujours de concert pour atteindre certains objectifs économiques, même si de temps à autre elles poursuivent le même objectif, tel le développement économique et social des membres plus défavorisés. Les pays du Commonwealth ne jouissent ni d'un tarif douanier commun ni du libre-échange entre eux, bien que, depuis 1932, certains membres aient accordé à d'autres un tarif préférentiel dont ils sont convenus bilatéralement. Toutefois, le système préférentiel du Commonwealth, qui est toujours de grande importance pour beaucoup de pays membres en voie de développement, ne l'est plus autant pour les pays plus industrialisés à cause du processus naturel de la croissance économique et de la libéralisation du commerce multilatéral d'après-guerre.

Selon la récente déclaration formulée à Singapour, le Commonwealth se définit en termes positifs comme une libre association de 31 nations indépendantes et souveraines, dont chacune est responsable de sa propre politique, qui se consultent et coopèrent pour agir dans l'intérêt commun de leurs populations et promouvoir la compréhension internationale et la paix mondiale. Les États membres du Commonwealth, répartis sur six continents et cinq océans, comprennent des gens de races, de langues, de religions et de cultures très différentes, qui constituent près du tiers de la population mondiale. Les membres ont toute liberté d'appartenir à d'autres groupements, associations ou alliances ou d'adopter une politique de non-alignement. Il s'y trouve des pays

pauvres en voie de développement et de riches nations industrialisées, comme la Grande-Bretagne, le Canada et l'Australie. A l'exception de la Grande-Bretagne, ils ont une histoire commune d'anciennes colonies britanniques, qui sont devenues des nations souveraines et indépendantes. Au niveau gouvernemental, les États membres du Commonwealth utilisent encore la même langue, l'anglais, bien que la plupart soient constitués de divers groupements multilingues ne se limitant pas à une seule culture. Leurs régimes administratifs sont largement similaires du fait qu'ils sont tous d'anciennes colonies britanniques; toutefois, en général, leurs pratiques et méthodes administratives ont été adaptées aux besoins locaux ou aux circonstances particulières de leur histoire et de leur culture. A travers le Commonwealth, le système juridique se fonde encore dans une vaste mesure sur le *Common Law* britannique, bien que des variantes existent là aussi comme, par exemple, au Québec, où le code civil dérive du système juridique français. En outre, le système d'éducation de plusieurs régions du Commonwealth, en particulier celui des plus jeunes États membres d'Asie, d'Afrique et des Antilles, s'inspire encore beaucoup de la culture et de la tradition britanniques, même si là également la situation évolue rapidement.

Mais chose sans doute plus importante que l'expérience coloniale partagée, une langue commune, des modes similaires de gouvernement, d'administration, de droit et d'éducation, est la solide tradition de consultation et de coopération forgée par l'expérience historique, qui se traduit par des rapports de bon voisinage. En fait, une autorité a décrit le Commonwealth comme "une expérience unique de vie internationale". Il y a deux mille ans, un jeune Juif posait la question suivante: "Qui est mon prochain?". Au lieu d'une définition, la réponse a été la parabole du Bon Samaritain, et la question a été formulée autrement: "Qui s'est montré plus charitable?" A travers les âges, cette question a transformé et inspiré de nouvelles attitudes et institutions. Bien que le voisinage même soit purement et simplement le fait de la proximité d'un lieu, le bon voisinage est une victoire morale et politique de premier ordre. A notre époque d'évolution technologique rapide et d'interdépendance croissante, où les activités qu'exerce aujourd'hui une personne peuvent influencer demain sur le bien-être de son voisin, le bon voisinage devient de plus en plus indispensable.

#### Apport du Canada au développement du Commonwealth

Le Commonwealth n'est pas, naturellement, un organisme statique; il est le fruit d'une évolution graduelle et constante. Quel rôle le Canada a-t-il joué dans l'évolution de cette association unique?

A mon avis, le rôle du Canada dans ce processus historique a été plus important qu'on ne le conçoit généralement. Pour le présenter sous son jour véritable, je voudrais rappeler brièvement quelques apports importants que le Canada a faits à cette évolution constante. Comme certains des événements se sont déroulés il y a plus d'un demi-siècle, on a tendance à les oublier.

Le Canada a d'abord et surtout concouru à l'évolution du Commonwealth entre 1867 et 1939 au fur et à mesure qu'il assumait de plus lourdes responsabilités en matière de défense et de politique étrangère. A force de pression, de tension, de persuasion et de dialogue avec la Grande-Bretagne, jusqu'au

moment de la Conférence de la Paix, tenue à Versailles à la fin de la Première Guerre mondiale, et, par la suite, durant les années vingt et trente, le Canada a réussi à affirmer son indépendance vis-à-vis du pouvoir impérial grâce à des accords et précédents qui, à leur tour, devinrent les fondements de l'évolution politique ultérieure. Ces méthodes élaborées au cours de sept décennies étaient grosses de conséquences pour l'avenir. De façon très concrète, elles ont instauré un mode de développement politique entre la Grande-Bretagne et les autres parties de l'Empire qui a produit le Commonwealth moderne. Dans les grandes lignes, le Commonwealth est une invention canado-britannique; toutefois, je doute que les architectes de la Confédération aient prévu toutes les conséquences de la tâche à laquelle ils se sont consacrés pendant les années 1860 et 1870. A la fin de cette période, les relations avec la Grande-Bretagne ne comportaient ni ressentiment, ni rancœur, ni malentendu; mais au contraire, s'inspiraient d'un véritable esprit d'amitié, de respect réciproque, de coopération et d'assistance mutuelle. Ce lent processus historique a produit également l'un des éléments fondamentaux de l'attitude canadienne à l'égard des affaires internationales: la poursuite et l'entretien de relations hors de nos frontières avec des pays et des peuples qui favorisent l'avènement d'un monde civilisé, dans lequel les gouvernements peuvent coopérer à l'avantage de leurs populations.

Qu'est-ce qui a motivé l'évolution des rapports entre la Grande-Bretagne et le Canada? Tout d'abord, les pères de la Confédération se rendaient compte que notre pays ne pouvait se suffire à lui-même; qu'il ne s'y trouvait pas assez d'habitants, d'industries, de capitaux et de compétences pour permettre à la nouvelle nation d'assurer seule son propre développement économique ou de maintenir son indépendance vis-à-vis d'un voisin hostile. Cela était particulièrement vrai en Amérique du Nord où une nation beaucoup plus puissante et plus considérable, située au sud du Canada et qui venait de passer par la guerre civile, travaillait vigoureusement à la reconstruction et ensuite au développement dynamique et à l'expansion vers l'Ouest. Dès le début, les Canadiens se rendent compte qu'ils doivent maintenir leurs relations avec l'Europe et d'autres parties du monde. Par conséquent, ils s'efforcent d'établir des contacts et des relations hors de leurs frontières en vue d'obtenir des fonds et des techniques, des compétences et des ressources humaines qui faciliteront leur survivance et leur croissance. De façon très concrète, le Commonwealth est né du désir canadien de jouir de deux avantages: celui qu'offre l'indépendance et, pour des raisons politiques, économiques et de défense, celui qu'offre l'entretien judicieux de relations avec les mères-patries et avec d'autres pays.

Il convient de citer ici les paroles d'un éminent Canadien, M. Arnold Smith, intimement lié au Commonwealth en qualité de secrétaire général: "Cette tendance profonde du Canada à étendre ses rapports et ses associations outre-mer pourrait avoir comme causes premières son attachement profond aux mères-patries et son besoin de relations commerciales avec l'Europe occidentale, ainsi que son instinct de conservation en tant que puissance relativement faible en face d'un pays voisin bien plus peuplé et puissant, qui partage le même continent. Mais ces éléments se sont fusionnés au point d'être aujourd'hui inséparables de notre sens de la réalité, de notre reconnaissance d'une plus grande interdépendance et de notre idéalisme. Cela fait partie des efforts que nous déployons de concert avec des idéalistes et des réalistes d'autres parties du globe pour créer l'unité du monde et l'avènement d'une communauté qui soit à l'échelle mondiale. Le Commonwealth est un produit de cette tendance."

D'autres événements canadiens, comme autant de points de repère, jalonnent l'évolution du Commonwealth. Rappelons la campagne que M. Dafoe, rédacteur de Winnipeg, a menée pendant et après la Première Guerre mondiale et qui a abouti au rejet définitif des théories juridiques voulant que la politique étrangère et de défense s'inspire de l'unité de l'Empire. Cela a permis au Canada et aux autres dominions de se réclamer du droit d'être représentés de façon indépendante aux conférences, droit qu'ils ont fait valoir à Versailles, et du droit à la représentation diplomatique dans les pays étrangers.

Un autre événement d'importance pour le Commonwealth fut la décision prise par M. Nehru au sujet de l'Inde qui, devenue république avec une population non blanche, non européenne et peu attachée à la Couronne britannique, souhaitait demeurer membre du Commonwealth. Là encore, MM. Saint-Laurent et Pearson ont joué un rôle important auprès des autres premiers ministres pour les amener à décider qu'une république indépendante d'Asie devait être autorisée et même encouragée à rester membre du Commonwealth comme c'était le voeu de tous les intéressés. Vingt-deux ans après, les membres du Commonwealth sont en majorité des républiques (16 sur 31) et un autre membre (Ceylan) a publiquement manifesté son intention de devenir une république cette année.

Une autre étape importante dans l'évolution du Commonwealth a été l'adoption, au cours des années soixante, du principe de l'égalité des races. Mis en évidence pour la première fois en 1961, lors du retrait de l'Afrique du Sud, le caractère non raciste du Commonwealth a été nettement confirmé dans le communiqué publié en 1964, à l'issue de la Conférence des premiers ministres, et il prend une grande importance dans la Déclaration des chefs de gouvernement réunis tout récemment à Singapour. Les dirigeants canadiens ont joué un rôle de premier plan dans chaque cas.

#### Pourquoi le Canada tient toujours au Commonwealth

Dans sa révision de la politique étrangère, le Gouvernement s'est fixé certains grands objectifs nationaux. Il les définit dans le document intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens* comme s'inspirant de trois idées maîtresses:

1. Le Canada maintiendra en toute sécurité son indépendance politique;
2. le Canada et tous les Canadiens jouiront d'une prospérité générale et croissante;
3. tous les Canadiens trouveront dans leur vie et dans leurs rapports avec les autres peuples des valeurs à conserver et à enrichir.

Le Canada poursuit directement, il me semble, ces objectifs nationaux, surtout le premier et le dernier, du seul fait de sa participation constante et active au Commonwealth. La tendance vers une communauté politico-économique plus unie et plus vaste en Europe occidentale fait prévoir la polarisation éventuelle d'autres parties du monde, dont notre propre continent. Si le Canada doit réaliser ses objectifs nationaux, c'est dans un cadre mondial accessible à tous qu'il y parviendra le mieux. Le Canada a traditionnellement

compté sur des relations outre-mer pour neutraliser le pôle d'attraction que constitue notre puissant et amical voisin du sud. Par conséquent, les Canadiens ont suivi leur tendance presque instinctive à développer et à maintenir des rapports avec des amis outre-mer. Aujourd'hui, les façons de penser adoptées il y a un siècle paraissent encore appropriées aux objectifs nationaux propres à sauvegarder l'unité nationale, la souveraineté et l'indépendance. Les contacts amicaux et la tradition de consultation politique établis au sein du Commonwealth sont aujourd'hui encore appropriés à la recherche de la paix et de la sécurité. Par l'entremise de certaines institutions, comme l'Organisation des Nations Unies, la Francophonie et le Commonwealth, les Canadiens peuvent participer, tant sur le plan gouvernemental que sur le plan individuel, à la solution des grandes questions internationales, dont la discrimination raciale et les conflits de race, les disparités économiques, les modalités changeantes du commerce, la pollution de l'environnement et la poussée démographique. Par conséquent, les Canadiens aident de façon très directe à promouvoir la justice sociale et à rehausser la qualité de la vie, non seulement pour eux-mêmes mais aussi à l'avantage d'autres peuples moins favorisés.

### La Conférence de Singapour

La réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, tenue à Singapour en janvier, a révélé à la fois la force et les limites du Commonwealth. De l'avis du Canada, la Conférence a été plutôt satisfaisante. Avant la réunion, on craignait la désintégration de l'association à cause de la question fort épineuse du projet britannique de ventes d'armes à l'Afrique du Sud, mais cela ne s'est pas produit. Avant la Conférence, on a dit que la Grande-Bretagne devrait être expulsée du Commonwealth, ou que plusieurs États membres ayant à leur tête des États de l'Afrique de l'Est pourraient se retirer du Commonwealth, mais cela non plus ne s'est pas réalisé. Au contraire, les dirigeants du Commonwealth ont pleinement profité de l'occasion unique que leur offrait cette Conférence pour se consulter directement sur des questions importantes qui préoccupaient plusieurs d'entre eux ou qui les intéressaient tous; dans ce cas, c'était une question politique qui, pour certains, avait atteint des proportions critiques. Les chefs des 31 délégations se sont réunis avec le secrétaire général, sans conseillers, pendant deux journées entières. Ils ont discuté la question des ventes d'armes sous tous ses aspects, scrutant les positions divergentes et s'efforçant d'envisager le problème dans son ensemble et dans une perspective globale.

La question n'a pas été résolue à Singapour. Il ne semble pas non plus qu'elle doive être résolue au moyen du dispositif adopté à cette fin à la Conférence et qui est la création d'un groupe d'étude se composant de huit États membres du Commonwealth. Cet organe, comprenant le Canada, est chargé d'examiner tous les facteurs influant sur la sécurité des voies commerciales dans l'océan Indien et l'Atlantique Sud et de faire rapport aux gouvernements membres par l'entremise du secrétaire général. Le groupe n'avait pas encore tenu sa première réunion lorsque, vers la fin de février, la Grande-Bretagne a manifesté l'intention de vendre à l'Afrique du Sud sept hélicoptères *WASP*, estimant qu'elle y était tenue légalement en vertu d'accords qui remontent à 1955 au sujet de la base navale de Simonstown. Il convient de noter que cette décision britannique était conforme à l'attitude maintenue par M. Heath, premier ministre de Grande-Bretagne, pendant les discussions de Singapour, au cours desquelles il a rappelé avec instance que le Gouvernement britannique était libre d'adopter et de mettre en oeuvre les politiques qui serviraient

le mieux les intérêts de la Grande-Bretagne. Toutefois, à la suite de la déclaration du Gouvernement britannique, le Nigéria, l'Inde et la Malaisie se sont retirés du groupe d'étude, et il semble maintenant qu'il ne se réunira jamais.

Le Commonwealth a-t-il échoué à l'examen critique de cette question? Tirer cette conclusion refléterait, à mon avis, une conception fort erronée de ce qu'est l'Organisation, et un manque de réalisme au sujet de ses capacités. Elle n'est pas, et elle n'aspire pas à être une assemblée habilitée à tracer la ligne de conduite de ses membres. Elle ne cherche pas à leur imposer l'unanimité lorsqu'ils abordent des questions internationales. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer le travail accompli au sein d'une association aussi diversifiée.

Quelque vif qu'ait été le désir de certains gouvernements membres de dissuader la Grande-Bretagne à Singapour de vendre des armes à l'Afrique du Sud, il ne les a pas empêchés, même s'ils n'ont pas réussi à atteindre cet objectif qui leur était très cher, de conclure la Conférence dans une atmosphère d'amitié. Malgré l'intensité des sentiments suscités par la question des ventes d'armes, les chefs de gouvernement du Commonwealth réunis à Singapour sont convenus que, tout bien considéré, il appartient au Gouvernement britannique de juger quelle est la meilleure voie à suivre par la Grande-Bretagne. Il est également vrai, bien entendu, que d'autres gouvernements du Commonwealth sont libres de décider de leurs propres réactions.

Je suis convaincu que ces longues discussions à Singapour ont aussi été précieuses à des points de vue différents et plus larges, qui dépassent les considérations organiques. En examinant à fond la question des ventes d'armes, les chefs de gouvernement du Commonwealth, réunis à Singapour, ont été amenés à envisager les problèmes de l'Afrique australe dans une plus large perspective et relativement à une plus longue période de temps. La Conférence de Singapour a aidé aussi à attirer l'attention internationale sur la situation explosive qui règne dans la région et qui pourrait avoir de sérieuses conséquences pour ce qui est des relations interraciales partout ailleurs et aussi de la paix dans le monde. Par conséquent, si la Conférence de Singapour a contribué si peu que ce soit à prévenir un violent affrontement en Afrique australe, un conflit analogue à celui du Vietnam ou du Moyen-Orient, elle aura prouvé, une fois de plus, la valeur du Commonwealth comme organe de consultation politique au niveau supérieur.

En évaluant l'efficacité avec laquelle le Commonwealth peut venir à bout de questions politiques capables d'entraîner des divisions, nous ne devons pas ignorer le travail solide qui est exécuté sans le même appareil dans ses conseils. Une réalisation importante de la Conférence a été l'adoption d'une Déclaration du Commonwealth, celle de Singapour, qui énonce les principes fondamentaux suivant lesquels fonctionne le Commonwealth et certains des objectifs auxquels tendent les gouvernements et les peuples des États membres. Les principaux objectifs énoncés dans la Déclaration sont:

- a) L'appui à apporter aux Nations Unies; pour rehausser la capacité de l'Organisation d'apaiser les tensions entre les peuples et de renforcer son action en faveur de la paix, parce qu'on est convaincu que le maintien de la paix et de l'ordre dans le monde est essentiel à la sécurité et à la prospérité de l'humanité;

- b) la liberté de l'individu; l'égalité des droits pour tous les citoyens, quelles que soient leur race, leur couleur, leurs croyances religieuses ou politiques, et leur droit de participer au façonnement de la société dans laquelle ils vivent par des procédés politiques, libres et démocratiques; la promotion des institutions représentatives et des garanties de liberté personnelle sous l'empire de la loi;
- c) la reconnaissance que les préjugés de race et la discrimination raciale sont des maux dangereux qu'il faut combattre; l'opposition à toutes les formes de domination coloniale et d'oppression raciale; l'encouragement au respect de l'égalité et de la dignité humaines;
- d) l'élimination progressive des disparités actuelles dans la répartition des richesses et qui créent des tensions dans le monde; des mesures pour vaincre la pauvreté, l'ignorance et la maladie, en élevant les niveaux de vie; la libéralisation autant que possible des échanges commerciaux, à des conditions justes et équitables; la fourniture de ressources suffisantes aux pays en voie de développement dans un véritable esprit d'association afin d'y créer des conditions propices à une croissance et à des investissements soutenus;
- e) la coopération internationale, qui est essentielle pour extirper les causes de la guerre, pour promouvoir la tolérance, pour combattre l'injustice et pour assurer le développement chez les peuples du monde.

La Déclaration n'est ni une charte ni une constitution. C'est un exposé de principes et d'objectifs et rien d'autre. Elle définit les objectifs du Commonwealth dans le monde actuel et elle prévoit des directives utiles pour la décennie 70. C'est M. Kaunda, président de la Zambie, qui a parrainé la Déclaration et M. Nyerere, président de la Tanzanie, qui l'a vigoureusement appuyée. Ils tenaient à produire un document qui pourrait les aider à persuader leurs peuples que le Commonwealth n'est pas une nouvelle forme de colonialisme britannique, mais une association volontaire de nations souveraines et indépendantes, qui s'en tient à des principes acceptés de ses membres et poursuit certains objectifs qui leur sont communs.

De plus, on a réussi à étendre davantage la portée effective de la coopération au sein du Commonwealth en établissant sur une base multilatérale le Programme de Coopération technique du Commonwealth. L'entreprise sera financée au moyen d'un fonds multilatéral que le secrétariat administrera au nom des membres du Commonwealth. Le Canada a annoncé qu'il contribuera chaque année pendant trois ans au programme élargi de coopération technique pour une tranche de 40 pour cent du montant global ou pour la somme de \$350,000, selon celui des deux montants qui sera le moindre. Selon que le Programme réussira et selon l'appui qu'il recevra des autres membres, nous sommes disposés à fournir des fonds additionnels à condition que la quote-part du Canada pour l'ensemble du programme ne dépasse pas 40 pour cent. La Grande-Bretagne,

Singapour et un certain nombre d'autres États membres ont également promis d'importantes contributions. Le dernier jour, les chefs de gouvernement ont souscrit aussi à un modeste programme d'information et ils ont approuvé l'expansion raisonnable des activités de la Fondation du Commonwealth, établie il y a cinq ans aux fins d'encourager les relations et les échanges entre les associations professionnelles et techniques des pays membres au niveau non gouvernemental. Certains progrès ont été également réalisés sur le plan de l'éducation et en ce qui concerne les échanges de jeunes.

La Conférence de Singapour a clairement démontré que les États membres jugent de leur intérêt de continuer l'association du Commonwealth. En faisant son rapport au Parlement après la Conférence du Commonwealth tenue en 1969, le premier ministre, M. Trudeau, signalait que la plus grande force du Commonwealth lui vient de l'occasion qu'il offre régulièrement à des hommes de bonne volonté de s'asseoir ensemble et de débattre entre eux les problèmes qui les intéressent et qui touchent aussi les 850 millions de personnes qu'ils représentent. En séance plénière et aux nombreuses réunions bilatérales, les dirigeants du Commonwealth peuvent s'entretenir de leurs problèmes et de leurs perspectives d'avenir, et bénéficier de la sagesse et de l'expérience des autres. La Conférence des chefs de gouvernement est un forum qui groupe des hommes aussi différents que les a faits la nature. C'est un lieu de rencontre où l'on arrive à démontrer les avantages de la dissemblance, la richesse de la diversité et le piquant de la variété. C'est un moyen de répondre aux aspirations des hommes du vingtième siècle désireux de vivre dans des sociétés où la tolérance et l'égalité existent réellement. L'inégalité entre les hommes est une réalité politique d'une grande force explosive. Le moyen le plus efficace de réduire le potentiel explosif de la discrimination est de rencontrer les autres comme des égaux sur le plan politique et de les aider à atteindre l'égalité économique.

A son retour de la Conférence de Singapour, le premier ministre a fait au Parlement la déclaration suivante: "S'il est vrai que le Canada pourrait survivre sans le Commonwealth, il ne le ferait pas aussi bien qu'avec lui... Le Commonwealth profite à tous ses membres et ne nuit à aucun. J'ai tout lieu de m'attendre que, l'importante déclaration du Commonwealth aidant, l'Association se montrera capable d'apporter à l'enrichissement des relations humaines une contribution de la plus haute valeur."

S/C