

Le Sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends

Lorna Lloyd

Volume 23, Number 3, 1992

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703047ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703047ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lloyd, L. (1992). Le Sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends. *Études internationales*, 23(3), 581–606.
<https://doi.org/10.7202/703047ar>

ESSAI ET DOCUMENT

Le sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends*

Lorna LLOYD**

En 1929, l'éditeur du *Journal de Genève* a dit à un journaliste canadien que 'Le Canada à Genève... c'est votre sénateur Dandurand'.¹ C'était certainement vrai en ce qui concerne ce que Dandurand appela plus tard les 'jours heureux... des assemblées de la Société des Nations

* Les recherches sur lesquelles sont basées cet article, dont l'origine doit beaucoup au professeur Jean-Yves Grenon, furent financées par une bourse de recherche universitaire du gouvernement canadien et des ressources provenant de la Fondation *caawmites*. Des aides financières de l'Association britannique pour les Études canadiennes et la Section régionale du Québec de l'Institut canadien des affaires internationales m'ont permis de remettre une version plus courte à un 'Colloque Raoul Dandurand' tenu le 4 avril 1992 sous les auspices de l'Institut à Ste-Pétronille, Île d'Orléans, Québec. La section québécoise de l'Institut a également contribué financièrement au coût de la traduction, effectuée par Rachel Coldeboeuf et Agnès Guinebert de l'Université de Keele. Je voudrais particulièrement remercier de leurs conseils et aides Roderick McFall des Archives nationales du Canada, les professeurs Norman Hillmer, Blair Neatby et Richard Veatch, les docteurs John Hillicker et Don Page, MM. Basil Robinson et Alfred Pick. Le professeur Alan James fut d'une aide précieuse et un assistant de recherche qui a fait preuve d'une très grande patience. Il fut aussi mon critique le plus rigoureux et le plus constructif. Les opinions exprimées dans cet article sont bien sûr, les miennes.

** *Lecturer in International Relations, University of Keele, Staffordshire, U.K.*

1. Jean BRUCHESI, «Le Canada à Genève», *Le Canada*, Montréal, 10 octobre 1929.

Revue Études internationales, volume xxiii, n° 3, septembre 1992

de 1924 à 1930,' lorsqu'il 'existait des idéaux pour lesquels on pouvait lutter'.²

Aucun autre Canadien n'est arrivé à égaler sa présence à la Société des Nations. Il fut présent à pas moins de huit Assemblées (en tant que premier délégué à six d'entre elles) et à douze séances du Conseil.³ Par contre, la plupart des autres délégués canadiens à l'Assemblée – même les premiers délégués – furent rarement présents deux fois, et ils étaient peu nombreux à avoir beaucoup de compétence dans les affaires traitées par la Société des Nations. Le premier ministre Mackenzie King, qui (comme son principal conseiller des Affaires étrangères, Oscar Skelton) avait peu de temps à accorder à ce qu'il qualifia de 'la Société des Nations',⁴ avait une grande confiance en Dandurand sachant que cette 'petite âme vraiment noble', 'dévouée' et 'chevaleresque'⁵ ne serait pas imprudente. Dandurand, quant à lui, reconnut judicieusement les limites de sa liberté à Genève et fut guidé par l'ordre de non-engagement du Premier ministre, tout en profitant au maximum des occasions de faire avancer les choses dans une direction internationaliste. Cet article se concentrera sur l'un des deux plus importants idéaux promus par Dandurand – la paix par la justice. (L'autre étant la protection des minorités en Europe centrale et orientale.) Bien qu'en ce début des années 1990 il y ait des signes d'une reprise d'intérêt pour la paix par la justice, cet idéal n'a, en général, plus été à la mode depuis 1945, et a reçu très peu d'attention de la part des érudits. Cependant, il a constitué le centre des efforts de la Société des Nations pour construire la paix et a également été une question

-
2. RIDDELL, *World Security by Conference*, p. 142, Dandurand à Riddell, 8 mai 1936. Mentionné dans Richard VEATCH, *Canada and the League of Nations*, Toronto and Buffalo, University of Toronto Press, 1975, p. 174.
 3. Tous les membres de la Société des Nations se réunissaient sur un plan d'égalité, aux réunions annuelles de l'Assemblée alors que le Conseil, qui se réunissait quatre fois par an, était seulement formé des quatre superpuissances : l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon (jusqu'en 1933), l'Allemagne (1926-33) et l'URSS (1934-39) — et quelques membres non permanents élus par l'Assemblée pour trois ans. Ces membres étaient de quatre en 1920, de six en 1922, de neuf en 1926.
 4. George IGNATIEFF, *The Making of a Peacemonger*, New Market, Canada, Penguin, 1987, p. 76.
 5. *Journal de Mackenzie King*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 27 juillet 1929. Fait significatif de la position de Dandurand : il 'pouvait et insistait sur une pré-réunion de départ avec le premier ministre'. John HILLIKER, *Canada's Department of External Affairs*, vol. 1, *The Early Years, 1909-1946*, Montréal & Kingston, London, Buffalo-McGill-Queen's University Press for the Institute of Public Administration of Canada, 1990, p. 130. Le seul autre ministre libéral du Cabinet à s'intéresser à la Société des Nations, était le ministre de la Justice, Ernest Lapointe. Mais bien que Lapointe pesât plus lourd politiquement, il n'avait pas l'expérience de Dandurand à Genève.

importante dans les pays du Commonwealth.⁶ Grâce, en grande partie, aux efforts de Dandurand, la Grande-Bretagne a dû, dans la seconde moitié des années 1920, réviser sérieusement sa politique de conduite et s'est retrouvée propulsée dans une direction qu'elle avait, au début, rejetée d'emblée. Mais avant de voir comment Dandurand a fait cela, il est nécessaire d'expliquer brièvement la campagne menée à Genève dans les années 1920 pour l'idéal de la paix par la justice.

I - Le Canada et l'idéal de la paix par la justice

L'approche légale d'avant-guerre au problème de la paix a eu un impact important sur la Société des Nations : son empreinte était clairement marquée dans les clauses du Pacte pour le règlement pacifique des conflits et elle fut reflétée dans l'urgence avec laquelle la nouvelle organisation a établi la Cour permanente de justice internationale (CPJI) à La Haye. Cependant, ceux qui attendaient avec impatience le règne de la loi dans les relations internationales furent déçus quand le Conseil des Nations refusa d'accepter une disposition par laquelle la Cour pouvait régler un conflit à la demande d'une partie. Certes, ils ont insisté sur le fait qu'une 'vraie' cour devait avoir le pouvoir que toutes les cours nationales possèdent, si elle devait fournir un rempart efficace pour la paix. Après tout, a dit Dandurand, c'était tout simplement le principe 'qui gouverne les individus dans les sociétés civilisées - seule la jungle y échappe.'⁷

À la première Assemblée de la Société des Nations en 1920, les grandes puissances refusèrent avec détermination d'admettre la possibilité d'être poursuivies en justice contre leur gré par une puissance mineure. Toutefois, elles n'avaient aucune objection quant à autoriser d'autres États à opter volontairement pour la juridiction obligatoire de la Cour. En conséquence, une disposition fut insérée dans le Statut de la Cour, par laquelle les États, qui le voulaient, pouvaient faire une déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, avec n'importe quelle réserve jugée nécessaire. Comme cette disposition - prévue dans l'article 36.2 du Statut de la Cour - devint célèbre, la 'Clause facultative' fut bientôt le centre d'intérêt du mouvement pour

6. À propos de la paix par la justice et les Britanniques et la politique générale du Commonwealth, voir de l'auteur *Peace through Law. Britain and the World Court in the 1920s*, Cambridge, Royal Historical Society, à paraître, et Philip Noel-Baker and *Peace through Law* chez David LONG et Peter WILSON (eds.), *Thinkers of the Twenty Years Crisis*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

7. «Discours sur le Protocole de Genève prononcé au Sénat canadien le 29 avril 1925 par l'Hon. Raoul Dandurand, C.P.», *Débats du Sénat*, Rapport Officiel, Ottawa, King's Printer, 1925.

la paix par la justice.⁸ Car son acceptation générale aurait le même effet pratique que si la Cour avait eu juridiction obligatoire en premier lieu.

Le soutien très répandu reçu par la campagne pour la Clause facultative à Genève a été en partie dû au fait que les années d'entre-guerre furent une période pendant laquelle les États prêtèrent une attention très importante à leurs obligations légales; deux autres raisons de ce soutien étaient que, d'une part, la campagne menée a plu aux nombreux hommes de loi présents parmi les délégués à l'Assemblée; et d'autre part, les États plus petits avaient des chances de prendre de l'importance grâce à cette approche. Car lorsqu'un petit État était en litige avec un État plus puissant, le recours à des procédures légales plutôt que politiques rendaient les différences de puissance inopportunes. Cependant, le soutien de la Clause facultative n'était pas limité aux diplomates. L'idée d'un arbitrage obligatoire avait été popularisée par les organismes pour la paix et, après la dévastation de la Grande guerre, le public lui prêtait un intérêt encore plus grand. Des analogies simples ont pu être établies avec le rôle des tribunaux à l'intérieur des États, et des slogans simples comme 'la paix pas la guerre' ont énormément séduit les peuples las de la guerre.

Au Canada aussi, la campagne pour la paix par la justice a éminemment plu et même les dirigeants politiques qui étaient peu enthousiastes au sujet de la Société des Nations, semblent avoir en général approuvé la CPJI. Ce ne fut pas simplement dû au fait que l'aversion du Canada pour les dispositions collectives de sécurité du Pacte l'a conduit à souligner le besoin de régler les conflits de façon pacifique. Les procédures de conciliation que le Canada et les États-Unis avaient développées pour résoudre les conflits de frontières au moyen d'une

8. À propos de l'émergence de la Clause facultative, voir Lorna LLOYD, «A Springboard for the Future»: a Historical Examination of Britain's Role in Shaping the Optional Clause of the Permanent Court of International Justice», *The American Journal of International Law*, 79(1), 1985. 'Les Membres de la Société et États mentionnés à l'Annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet: a) L'interprétation d'un Traité; b) Tout point de droit international; c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.' Article 36, paragraphe 2 du Statut de la Cour. Les États qui souhaitaient prendre avantage de cette occasion offerte par ce paragraphe, le pouvaient en signant un Protocole séparé: 'Les soussignés, dûment autorisés, déclarent en outre, au nom de leur Gouvernement, reconnaître dès à présent, comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour et dans les termes suivants.'

Commission mixte internationale⁹ étaient considérées comme liées à l'arbitrage – en effet Dandurand ne faisait pas de distinction nette entre les deux procédures.¹⁰ Partageant le sens de supériorité morale de leur voisin du Sud sur les Européens, les Canadiens rappelaient habituellement à l'Assemblée que '[non] seulement nous avons eu cent ans de paix dans nos frontières, mais nous pensons aussi en termes de paix, alors que l'Europe, un champ armé, pense en termes de guerre'.¹¹ Si d'autres pays suivaient son exemple, ils pourraient 'créer et entretenir une atmosphère de sécurité et de bienveillance' en fournissant 'la preuve de la volonté des parties contractantes de remplacer le règne de la force par celui de la justice'.¹² Comme Dandurand le fit remarquer, il n'y avait 'rien que le Canada ne [fût] disposé à arbitrer avec d'autres pays'¹³ car il avait une situation géographique favorable. Il n'avait aucun intérêt dans les aventures étrangères qui ont conduit la Grande-Bretagne à utiliser la force,¹⁴ il n'allait pas non plus entrer en guerre avec les États-Unis, avec lesquels il avait les neuf dixièmes de ses conflits. Et il n'y avait aucun danger que les États-Unis citent le Canada devant la Cour internationale sans son accord exprès. En bref, accepter la Clause facultative était 'pratiquement sans risque'.¹⁵

-
9. La Commission, établie en 1911, résultant du Traité des Eaux frontalières de 1909, était un comité permanent de représentants des deux pays; on pouvait lui demander une enquête sur les différends concernant l'utilisation des eaux frontalières ou les questions frontalières affectant les droits des États ou des habitants. Avec le consentement des deux parties, la Commission pouvait prendre des décisions sur n'importe quel différend. Si la Commission n'arrivait pas à un accord, on pouvait avoir recours à un arbitrage neutre, mesure s'étant révélée superflue avant 1930. Tous les points litigieux soumis à la Commission, à part un, ayant été réglés à l'unanimité.
 10. Voir C.A.W. MANNING, *The Policies of the British Dominions in the League of Nations*, London, Oxford University Press, 1932, p. 49. Convention de La Haye de 1899: l'arbitrage est 'le règlement des différends entre les États par des juges de leur choix, et basé sur le respect de la loi'. La conciliation est assumée par une commission qui examine impartialement un litige et essaie de trouver des termes d'accord acceptables par les deux parties.
 11. Dandurand à l'Assemblée, 2 oct. 1924, Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no. 23, 1924, p. 221.
 12. Notes de l'agenda de la onzième session ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations, 14 août 1930, Ottawa, National Archives of Canada (NAC), RG25, G-1, vol 1559, fiche 65.
 13. Dandurand au Sénat, 19 mai 1921, *Senate Debs.*, p. 552, London, Public Record Office (PRO), W6399/22/98 FO371/7035.
 14. Dandurand à un amiral britannique: 'Partout et toujours, votre marine vous a servi d'instrument de pénétration économique «for the sale of your wares», pour la vente de vos produits de Sheffield et de Manchester. Croyez-vous que le Canada eût un intérêt à vous fournir de l'argent et de la chair à canon pour vos fins commerciales? On n'est pas innocent à ce point. Voilà pour le passé, mon cher ami, quant à demain, je ne sais ce qu'il nous réserve car votre gouvernement refuse d'accepter l'arbitrage obligatoire et d'adhérer à la Clause facultative.. (NAC, articles de Dandurand, *Mémoires*, 1^{ère} copie, p. 446.)
 15. VEATCH, p. 61.

Par conséquent, il n'est pas surprenant que le Canada ait considéré la Clause facultative d'un œil favorable. Mais Dandurand avait des raisons supplémentaires de la soutenir. En tant qu'avocat, il partageait l'enthousiasme de ses compagnons avocats pour cette approche; étant régulièrement présent aux assemblées de l'Union inter-parlementaire, il avait recueilli un soutien important de la part de ce corps politique pour l'arbitrage obligatoire; et il avait agi en tant qu'arbitre dans un conflit entre les États-Unis et le Brésil. Mais pour autant que lui et son pays fussent en faveur de l'idéal de la paix par la justice, un obstacle important restait à surmonter sur le chemin de la signature: le Royaume-Uni.

II - L'obstacle britannique

On a suggéré que, sans la forte opposition britannique, l'entière délégation canadienne à l'Assemblée de 1920 aurait voulu signer la Clause facultative.¹⁶ Cette opposition persista jusqu'à la fin de la décennie parce que l'adhésion à la Clause facultative était considérée comme une menace pour les intérêts vitaux de la Grande-Bretagne. Deux choses en particulier l'inquiétaient: le danger qu'une intervention navale nécessaire mais légalement litigieuse, en temps de guerre, puisse être contestée devant la Cour; et le danger que l'Égypte se plaigne à la CPJI des limites que la Grande-Bretagne avait imposées à la souveraineté égyptienne (en termes de liberté légale). On ne pouvait plus avoir recours à la réserve fondamentale d'avant-guerre de 'l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux': on pensa que les réserves devaient être spécifiques et qu'il aurait été politiquement fâcheux d'expliquer ces réserves de façon explicite. Aucun de ces dangers ne concernait le Canada, mais la Grande-Bretagne maintenait que la Clause facultative était une question importante pour laquelle une unité impériale était essentielle. Ceci était dû au fait que si un dominion rompait les rangs, il menacerait la doctrine d'*inter-se*, un outil constitutionnel par lequel la Grande-Bretagne a essayé de faire face aux conséquences de l'émergence des dominions en tant qu'acteurs indépendants. La doctrine a été souvent représentée comme un mécanisme par lequel la Grande-Bretagne a tenté de maintenir son contrôle sur la politique étrangère de ses dominions, mais, en fait, elle a profité à tous les pays membres du Commonwealth.¹⁷ En tout cas, tant que la

16. Donald PAGE, *Canadians and the League of Nations before the Manchurian Crisis*, Toronto, University of Toronto, thèse de doctorat non publiée, 1972 p. 307.

17. À propos de l'*inter-se*, voir J.E.S. FAWCETT, *The Inter-se doctrine of Commonwealth Relations*, London, Athlone Press for the Institute of Commonwealth Studies, Commonwealth papers, V 1958; J.D.B. MILLER, «The Decline of Inter-se», *International Journal*, 24(4), 1969; Lorna LLOYD, *Peace through Law*.

Grande-Bretagne craignait les dangers perçus d'adhérer à la Clause facultative, et tant que régnait l'unité impériale, le chemin du Canada vers la Clause facultative restait barré.

III—Le Protocole de Genève

Pendant quelques courts mois de l'année 1924, la Grande-Bretagne eut un gouvernement travailliste qui considéra la Clause facultative d'un œil favorable. Lors de l'Assemblée de cette année-la, ceci a joué un rôle important dans le fait que l'arbitrage obligatoire (au sens le plus large) fut ajouté aux principes de paix déjà acceptés – de désarmement et sécurité – pour constituer la base du malheureux Protocole de Genève, un projet ambitieux destiné à déclarer la guerre illégale.¹⁸ Cette Assemblée euphorique et impétueuse a été la première à laquelle Dandurand assista et, en tant que défenseur de la Clause facultative dès le début, il fut grandement encouragé quand 'L'Assemblée tout entière acclama l'action des ces commissions qui affirmaient la nécessité de l'arbitrage obligatoire.¹⁹ Ses compagnons délégués et le Premier ministre étaient aussi disposés à l'écouter et, à la fin de l'Assemblée, Ottawa a autorisé Dandurand à annoncer que :

'Les trois principaux piliers sur lesquels a été bâti ce projet [le Protocole de Genève] ... ont été acceptés et appliqués depuis longtemps par mon pays ... nous avons mis [l'arbitrage] en pratique dans tous les domaines, y compris nos droits au territoire ... Cette habitude d'avoir recours à l'arbitrage et au règlement pacifique nous a donné le sentiment et l'assurance de complète sécurité. Sur une frontière de plus de trois mille milles s'étendant de l'Atlantique au Pacifique, nous n'avons pas un seul soldat, pas un seul canon, et les trois mille hommes de nos forces permanentes ne représentent pas une menace pour la paix dans le monde ... Je suis fermement convaincu que le Canada, fidèle à son passé, sera prêt à accepter l'arbitrage obligatoire et la juridiction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.²⁰

18. Le Protocole créa un système pour un accord pacifique de tout litige. Les litiges politiques étaient réglés par la machinerie politique de la Société des Nations et les litiges légaux par la CPIJ – et bien sûr on demandait aux signataires de signer la Clause facultative. Les États refusant de passer par cette machinerie et dont les actions pouvaient troubler la paix mondiale pouvaient être déclarés agresseurs et donc se retrouver sanctionnés par la Société. Le tout devait entrer en vigueur après la conclusion d'accord de la conférence sur le désarmement prévue en juin 1925, mais fut voué à l'échec quand le gouvernement britannique rejeta le Protocole en mars 1925.

19. Marcel HAMELIN, (ed.), *Les Mémoires du Sénateur Raoul Dandurand, 1861-1942*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1967, p. 273. (d'où l'abréviation utilisée plus tard: Dandurand, *Mémoires*.)

20. 2 octobre 1924, Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no 23, p. 221.

Cependant, Dandurand n'a pas pu faire plus que promettre que le Canada examinerait le Protocole 'avec le plus grand soutien'. Comme il l'a expliqué dans ses remarques célèbres de la 'maison anti-feu', ceci était dû au fait que le Canada appréhendait la sécurité collective.²¹ Cela ne reflétait pas l'opinion personnelle de Dandurand, car il était 'bien plus sensibilisé à propos du monde que les dirigeants politiques canadiens de son époque'²² et pensait que l'idéal serait que l'arbitrage obligatoire fût renforcé par des sanctions militaires. Mais lorsque le Pacte fut signé, 'le Canada était loins de penser qu'il aurait la tâche tout entière de représenter l'Amérique du Nord',²³ et Dandurand aurait eu de grands problèmes s'il avait dit autrement.

De retour au Canada, Dandurand ne perdit pas une minute et pressa King d'accepter le Protocole. Mais bien que ce dernier l'écoula, il refusa de discuter 'le projet de Dandurand'²⁴ sans la présence du sceptique Skelton.²⁵ On étudia soigneusement la question tout entière en prenant beaucoup de notes, et on établit un comité inter-départemental qui produisit 'une position canadienne prudemment articulée' de rejet du Protocole.²⁶ Toutefois, la décision véritable fut sans doute prise lors d'un dîner à la Maison Laurier le 2 février, bien avant que le comité ne présentât ses conclusions. Il est certain que ce fut cet événement qui donna lieu à l'"histoire bien justifiée" selon laquelle Dandurand passait en '«Cour martiale» à minuit ... en raison de sa position sur le Protocole'.²⁷ Car Dandurand rappela que,

La discussion fut fort vive et se continua tard dans la nuit. Nos obligations paraissaient plus lourdes que celles découlant du Pacte. Les sanctions économiques semblaient difficiles d'application ... Le danger que, dans un avenir plus ou moins éloigné, le droit à la migration des peuples fut proclamé d'ordre international fut aussi discuté Je défendis le Protocole sur tous ses points, mais il me fallut me rendre à l'évidence et constater que la majorité était d'un autre avis. Je demandai alors s'il était vraiment possible que

21. I.e. 'Dans cette Association de l'Assurance Mutuelle contre l'incendie, les risques pris par les différents États ne sont pas égaux. Nous vivons dans une maison ignifugée, loin de matières inflammables. Un vaste océan nous sépare de l'Europe.' (*ibid.*, p. 222.)

22. Richard VEATCH, *op. cit.*, p. 20.

23. Dandurand à l'Assemblée, 2 octobre 1924, Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no 23, p. 221.

24. J. HILLIKER, *op. cit.*, p. 98.

25. Skelton s'était opposé au souhait de Dandurand d'appuyer le Protocole devant l'Assemblée et quand il entra dans le débat, il souleva la crainte – partagée de King – que le Canada ait à appliquer des sanctions contre les États-Unis. J. HILLIKER, *op. cit.*, p. 97.

26. Philip G. WIGLEY, *Canada and the Transition to Commonwealth. British-Canadian Relations, 1917-1926*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 238-239.

27. Gwendolen CARTER, *The British Commonwealth and International Security. The Role of the Dominions, 1919-1939*, Wesport, Conn, Greenwood Press, 1971 [d'abord édité à Toronto, Ryerson Press, pour l'Institut canadien des affaires internationales, 1947], p. 120.

le Canada repoussât le principe d'arbitrage obligatoire et je suggérerais que, dans notre réponse, il fut dit clairement que nous étions en faveur des principes qui étaient à la base du Protocole. Tous répondirent affirmativement.²⁸

Et donc, en mars 1925, le Canada dit à la Société des Nations que :

Comme le Canada croit fermement à la soumission des conflits internationaux à un arbitrage ou une enquête en commun et a pris part à un certain nombre d'entreprises dans ce domaine, nous serions prêts à envisager d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour permanente pour les conflits pouvant être jugés avec certaines réserves, et de coopérer dans de plus amples considérations concernant la méthode à utiliser pour ajouter d'autres dispositions au Pacte quant au règlement des affaires ne pouvant pas faire l'objet d'un jugement.²⁹

Si ceci constituait seulement un 'oui' conditionnel à la Clause facultative, Dandurand reconnut que 'on ne peut guère espérer que cette audacieuse innovation soit acceptée sans résistance'.³⁰ Mais, 'la Société des Nations a posé [un principe] ... qui avec le temps fera son chemin et triomphera'.³¹

Pour la première fois, dans l'histoire du monde, une proposition aussi avancée était formulée par le Premier ministre d'une grande puissance [MacDonald] et présentée aux délégués officiels de 54 nations ... L'arbitrage obligatoire devrait être l'Évangile de la démocratie, car elle signifie d'égalité devant la loi: le fort, le puissant acceptant d'être sur le même pied que le plus faible.

IV - 1925-1928: Le Canada marque des points et fait pression sur la Grande-Bretagne

En apparence, il ne se passa pas grand-chose de mars 1925 à la fin du printemps de 1928 quand le Canada prit une autre mesure prudente en direction de la Clause facultative. On pourrait rechercher une des raisons de ce fait dans l'attitude du gouvernement conservateur britannique qui arriva au pouvoir en novembre 1924. Car ce gouvernement prit non seulement une position hostile de façon intransi-

28. DANDURAND, *Mémoires*, p. 274. Voir aussi C.P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict*, vol. 2, *The Mackenzie King Era*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press 1981, pp. 61, 64, *Journal de King*, 2 février 1925.

29. King au Secrétaire Général, Société des Nations, 9 mars 1925, chez Lovell C. CLARK, (ed.), *Documents on Canadian External Relations*, vol. 3, 1919-1925, Ottawa, Department of External Affairs, 1970, p. 552.

30. Discours sur le Protocole de Genève, 29 avril 1925.

31. *La Presse*, Montréal, 18 déc. 1924, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 6.

32. Discours sur le Protocole de Genève, 29 avril 1925.

geante à l'égard de la Clause, mais insista aussi sur le fait que le Commonwealth devait adopter une politique d'union sur cette importante question : quand les 'préférences des dominions étaient en contradiction avec celles du ministère des Affaires étrangères, on les passait sous silence ou on les «bulldozait»'.³³ Mais les apparences étaient trompeuses, et la situation était en fait moins simple que cela.

La Clause facultative était devenue une question importante pour les partisans de la Société des Nations au Canada et en Grande-Bretagne ; cette question avait, en effet, pris de l'importance dans le programme de paix de la Société des Nations ; le fait qu'un gouvernement travailliste britannique ait été en faveur de la Clause facultative en 1924 signifiait que désormais aucun Gouvernement britannique ne pourrait la rejeter d'emblée comme étant un engagement inconcevable ; et le plus important était que le soutien ininterrompu du Canada en faisait une question qui était dans le contexte du Commonwealth 'toujours avec nous'.³⁴ Le fait que les efforts de Dandurand avaient un impact sur la Grande-Bretagne n'était pas visible, mais la paix se construisait, certes lentement, mais toujours de façon progressive.

Comme la remarque faite par le Canada en mars 1925 sur le Protocole de Genève contrastait très nettement avec la position de rejet de la Grande-Bretagne, on en fit l'éloge dans tout le Canada, et à Genève. Le lobby pour la Société des Nations en Grande-Bretagne en fit de même – et même un ministre siégeant au Cabinet félicita discrètement Dandurand de 'l'initiative étonnante'³⁵ prise par le Canada. Et cela porta ses fruits. En effet, cela contribua à l'élection de Dandurand au poste de Président de l'Assemblée de 1925 – la plus haute reconnaissance que la Société des Nations ait accordée à un Canadien et un honneur partagé seulement par un autre représentant de dominion.³⁶

En tant que Président de l'Assemblée de 1925, la possibilité de Dandurand de lancer des initiatives de politique générale était limitée, mais il était déterminé à maintenir les traditions d'arbitrage canadiennes. '[Inévitablement], quels que soient les chemins que nous suivrons, nous parviendrons un jour à ce but' d'arbitrage obligatoire universel, dit-il à l'Assemblée. 'Une simple réflexion montre qu'il y a

33. Robert F. HOLLAND, *The Commonwealth in the British Official Mind: a Study in Anglo-Dominion Relation 1925-1937*, Oxford, Oxford University, thèse de doctorat non publiée, 1977, p. 257.

34. C.A.W. MANNING, *op. cit.*, p. 35.

35. C'était Robert Cecil, chancelier du duché de Lancaster 1924-1927 et ardent défenseur de la Société des Nations. Voir Dandurand au sénat, 31 janvier 1928, *Senat Debts.*, p. 10.

36. C'était Te Water de l'Afrique du Sud qui fut élu président en 1933. Dandurand était convaincu que cette note avait joué aussi un rôle décisif dans l'élection du Canada au Conseil de la Société en 1927.

seulement deux choix possibles – l'arbitrage ou le jugement arbitraire.³⁷ Et pour faire bonne mesure, la position officielle du Canada fut clarifiée quand Hewitt Bostock (le speaker du Sénat) lut la dépêche de mars à l'Assemblée. Cependant, comme les traités de Locarno étaient en train d'être négociés dans les coulisses, et que le Protocole de Genève avait été récemment rejeté, ce n'était pas le moment d'encourager des prises de mesures. De nombreux délégués répétèrent ce que Dandurand avait dit en affirmant leur foi dans le fait que 'l'esprit du Protocole ... vit encore'³⁸ mais ce fut essentiellement tout ce qu'ils firent.

Néanmoins, même si l'Assemblée n'était par parvenue à grand-chose, la position du Canada sur la Clause facultative était bien connue – et des signes indiquaient que l'Irlande et l'Afrique du Sud pourraient bien suivre l'exemple du Canada. Par conséquent, la Grande-Bretagne se sentit incapable de continuer à utiliser affablement les dominions comme excuse pour ne pas signer la Clause facultative et pour omettre de répondre aux demandes de traités d'arbitrage 'internes'³⁹ sans vraiment les prendre en considération. En conséquence, le ministre des Affaires étrangères, Austen Chamberlain, mit la Clause facultative à l'ordre du jour de la conférence impériale de 1926, et ceci conduisit à une remise en cause majeure de la politique de la Grande-Bretagne. À la fin de la journée, le Conseil des ministres décida que la politique ne devait pas être modifiée, mais des opinions importantes avaient été changées. Chamberlain se mit à partager l'avis favorable de Robert Cecil, et pour la première fois, des membres de la division juridique du ministère des Affaires étrangères ont unanimement reconnu que, pour des raisons légales, il était souhaitable de signer la Clause.

Étant donné que seul le Canada semblait avoir une politique quant à la Clause facultative, et que d'autres questions venaient en premier sur la liste de celles à l'ordre du jour, la Grande-Bretagne obtint facilement un accommodement lors de la conférence impériale de novembre 1926, accommodement selon lequel

Aucune résolution sur la question ne doit être proposée à la Conférence, et ceci avec la condition qu'aucun Gouvernement ne prenne des mesures en direction de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour sans soulever à nouveau la question pour qu'elle soit débattue.⁴⁰

37. 26 septembre 1925, Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no. 33, 1925, p. 161.

38. *Loc. cit.*

39. *I.e.* traités amenant à un accord pacifique de tout litige.

40. Compte-rendu de la neuvième réunion du comité des relations internes à l'Empire, 9 nov. 1926, PRO, CAB 32/56.

La Grande-Bretagne crut que cela signifiait la mise en sommeil de la question jusqu'à la conférence impériale suivante, puisque 'des délibérations ne pouvaient guère avoir lieu de façon satisfaisante sauf autour d'une table de négociations'.⁴¹ Toutefois, l'opinion canadienne était que 'l'accord a tout simplement remis à plus tard de plus amples délibérations sans restreindre la liberté d'action'.⁴² Cela n'était pas urgent. Comme Dandurand le dit au Sénat, 'Nous avons les moyens d'attendre jusqu'à la prochaine conférence [impériale] et voir ce qui va se passer dans l'intervalle'.⁴³ Mais cela ne signifiait certainement pas qu'il serait inactif.

Le principal souci de Dandurand à l'Assemblée de 1927 fut de défendre avec succès la revendication de son pays d'être élu à un siège non permanent au Conseil de la Société des Nations. Il s'est trouvé que cette Assemblée fut aussi notable en raison de la tentative énergique et franche des plus petites puissances de faire revivre le Protocole de Genève. La Grande-Bretagne n'était pas sur le point de laisser l'Assemblée bouger dans une direction qu'elle considérait peu souhaitable. Mais, lors d'une assemblée des Délégations de l'Empire britannique (DEB), Dandurand qui 'était fort diffus dans ses observations en plus de nous garder jusqu'à 12h30',

[nourrissait] manifestement encore un grand enthousiasme sentimental pour les principes d'arbitrage obligatoire, en dépit du fait que le Canada eût rejeté le Protocole lorsqu'il fut confronté aux engagements pratiques que le Protocole impliquait. Il devint nécessaire à Sir A[usten] C[hamberlain] d'exprimer un certain étonnement quant au fait que le sénateur Dandurand dût envisager avec une relative sérénité les obligations illimitées d'un Protocole révisé – par exemple, l'obligation d'appliquer dans certaines circonstances des sanctions économiques contre les États-Unis ... ou d'entrer en guerre pour défendre le Libéria, quand le Canada n'avait pas été capable de signer le traité de Locarno qui se limite aux affaires du plus vital intérêt pour la Grande-Bretagne et était strictement restreint aux obligations qu'il impliquait.

41. Compte-rendu de Ronald Campbell (greffier senior du département Ouest des Affaires étrangères [Société des Nations] département du ministère des Affaires étrangères) 14 nov. 1927, PRO, W10860/61/98 FO371/12678. Voir aussi la réponse de Chamberlain à une question des Communes le 24 nov. 1926. (House of Commons *Debs.* col. 382)

42. Lapointe mentionné par Page, p. 310. Cf. Mémoire de Skelton sur «Pending Arbitration and Conciliation Questions», 12 décembre 1928, NAC, articles de King, MG J4, vol. 127, fiche 965, CPJ1, reel c-2720.

43. *Senate Debs.*, 13 avril 1927, pp 398-400.

Ceci fut dit et pris du bon côté, mais le coup évident ramena le Sénateur à la réalité et ... il tomba d'accord avec les autres délégués des Dominions.⁴⁴

Dandurand répéta dûment à l'Assemblée pourquoi son pays ne pouvait pas accepter le Protocole de Genève. Mais il reprocha à la Grande-Bretagne – 'qui avait rejeté le Protocole de 1924, lequel proclamait le principe de l'arbitrage obligatoire'⁴⁵ – le mécontentement qui était exprimé sans ménagement aucun par les petits États et

La pensée me vint que si le Canada aspirait à un siège, il devait sur l'heure se dissocier de la défaveur dans laquelle se trouvait alors la Grande-Bretagne au sein de l'Assemblée. La tâche nous était facile; je n'avais qu'à mettre en lumière l'attitude constante du Canada sur la question de l'arbitrage.⁴⁶

C'est ce qu'il fit. Et ceci a sans aucun doute permis au Canada d'être élu au Conseil.⁴⁷

Dans les coulisses, Skelton soulignait les mots de Dandurand en disant à ses compagnons délégués du Commonwealth, que, bien que le Canada eût 'donné son accord' en 1926, il était 'encore et toujours très fortement en faveur de l'arbitrage obligatoire et était pour signer la Clause facultative'. Son Gouvernement avait l'intention de soulever la question 'à la prochaine occasion'. Il ne fut pas 'beaucoup remué' par les objections⁴⁸ mais la Grande-Bretagne ne vibra pas beaucoup non plus à l'écoute de Dandurand, et elle rejeta en fait son discours d'un ton suffisant en disant qu'il consistait 'surtout en une proposition de signer la Clause facultative'.⁴⁹

Néanmoins, aucune démarche ne fut entreprise, non pas à cause d'un quelconque manque d'enthousiasme, mais parce qu'il s'agissait d'attendre le bon moment et qu'on ne ressentait pas le besoin de se

44. Leisching (membre du Bureau des Dominions) à Dixon (assistant sous-secrétaire, Bureau des Dominions), 7 sep. 1927, PRO, W8963/61/98 FO371/12675. 'Vous ne pourrez jamais comprendre combien de temps il faut pour venir à bout ou plutôt survivre à la volubilité du sénateur Dandurand', Cadogan à Villiers. (7 sep. 1927, PRO, W8572/61/98 FO371/16275.) Cadogan était assistant au délégué britannique à la Société des Nations et conseiller à la Société des Nations; Villiers était à la direction du département Ouest.

45. DANDURAND, *Mémoires*, p. 300.

46. DANDURAND, *Mémoires*, pp. 301-302.

47. Il y avait d'autres raisons: son appui pour les droits des minorités, un démarchage électoral habile et les votes assurés d'autres pays du Commonwealth. Cependant, malgré les félicitations de Chamberlain à Dandurand, les Irlandais insistaient que le Canada n'avait pas obtenu le vote de la Grande-Bretagne. Dandurand pensait aussi que sa présidence à l'Assemblée lui avait ouvert le chemin vers un siège au Conseil. (NAC, *Articles de Dandurand*, MG27, III B3, vol. 3.)

48. Compte-rendu de Maxse (Bureau d'information des Dominions), 23 sep. 1927, PRO, W9050/62/98 FO371/12678.

49. Compte-rendu de Kirkpatrick (greffier junior au département Ouest), 5 oct. 1927, PRO, W 9382/9382/98 FO371/12686.

dépêcher. L'une des raisons était que le Canada disposait de mesures satisfaisantes pour régler ses différends avec les États-Unis et se trouvait très loin des troubles qui se passaient en Europe. De plus, il était très avantageux d'attendre jusqu'à ce qu'un Comité de la Société des Nations fit son rapport en 1928 sur son examen de la question tout entière concernant le règlement pacifique des conflits. Et enfin, ayant accepté de consulter le reste des membres du Commonwealth avant de faire quoi que ce soit, on conseilla à King qu'il serait préférable d'attendre jusqu'à 'peut-être la prochaine Conférence impériale, ou le Sous-comité constitutionnel qui la précède, ou encore mieux, le prochain automne à Genève'. Pendant ce temps, le travail préparatoire pouvait être fait à domicile, tout en encourageant 'la discussion publique' de façon à ce qu'"une opinion publique se forme, car sans cela les gouvernements et les parlements ne peuvent pas agir avec efficacité, en particulier dans les affaires de ce genre".⁵⁰ Le Premier ministre sourit en écoutant ce conseil et au Parlement, le Gouvernement renforça par principe son engagement pour la Clause.⁵¹ Désormais, le chemin du Canada vers la Clause était barré seulement par la promesse de 1926 de consulter les autres membres du Commonwealth avant d'agir. Les développements internationaux de l'été 1928 fournirent une excellente justification pour agir rapidement.

V – Un temps pour agir : Août 1928 – Juin 1929

L'adhésion à la Clause facultative devint un but pressant dans la politique étrangère du Canada quand Mackenzie King rencontra quatorze hommes d'État à Paris le 27 août 1928 pour signer le Pacte Briand-Kellogg de renoncement à la guerre 'comme instrument de politique nationale'.⁵² Dandurand était en bonne compagnie en maintenant qu'il 'n'y a pas à échapper aux conséquences du pacte Briand-Kellogg, par lequel tous les États se sont engagés à régler leurs différends par d'autres méthodes que la force'⁵³ et que, entre autres choses, ceci signifiait la signature imminente de la Clause facultative. À Genève, son Premier ministre parla :

Pour le Canada tout entier quand je dis que notre expérience nous conduit à favoriser, dans la mesure où il s'agit des affaires du Canada, le renvoi à l'arbitrage de tous les conflits internationaux

50. Mémoire de Skelton sur 'Adshhead resolution re acceptance of compulsory jurisdiction of Permanent Court under Article 36', 19 mars 1928, NAC, RG25, G-1, vol. 1400, fiches 75, part 1.

51. Voir les remarques de Lapointe et King à la Maison des Communes les 11 avril et 28 mai respectivement. House of Commons, *Debs.*, pp. 1948, 3469, 3473-4.

52. Article 1 du Pacte.

53. *La Presse*, Montréal, 28 octobre 1929.

d'une nature légale ou judiciaire et le règlement, par des méthodes de conciliation ou d'arbitrage, de tous les autres différends qui peuvent survenir entre le Canada et n'importe quelle autre nation.⁵⁴

Quand l'Assemblée de 1928 se mit au travail de comité, Dandurand a immédiatement agi sur les ordres de King et proposa que les États fussent invités à expliquer les incertitudes et points sombres du droit international qui les empêchaient de signer la Clause facultative. Par la suite, elle fut incluse sans discussion dans une résolution d'exhortation.⁵⁵ Dandurand entreprit cette démarche probablement parce qu'il était intolérant à l'égard de la lenteur de la Grande-Bretagne et essayait d'utiliser l'Assemblée pour obtenir une déclaration claire de la Grande-Bretagne qui avait coutume de citer la manque de précision du droit international comme l'une de ses raisons de ne pas signer la Clause. Mais il ne fit pas cela seulement pour faciliter l'accession du Canada et de la Grande-Bretagne à la Clause. Il pensait qu'il était essentiel que la Grande-Bretagne dirigeât le mouvement pour que la Société des Nations fût un succès. Car, comme l'avait écrit Madariaga dans '[le] plus brillant commentaire sur la politique anglaise', les Anglais devaient se rendre compte de 'l'énorme responsabilité qui pèse sur eux en matière internationale. S'ils s'arrêtent, la Société des Nations s'arrête; s'ils avancent, elle avance.'⁵⁶

Pendant ce temps, Dandurand dit en privé aux Anglais que le Canada était sur le point de signer la Clause facultative. Quand le conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères 'exprima sa surprise' et rappela à Dandurand que l'accord du Commonwealth de 1926 contraignait le Canada à ne rien faire avant la conférence impériale de 1930, Dandurand lui dit 'sur un ton plaisantin qu'il avait mal rédigé la résolution de 1926', et que le Canada devait commencer bientôt à 'conférer avec l'ensemble de ses nations-soeurs, sans attendre la Conférence impériale'.⁵⁷ Peut-être parce que c'était similaire à ce que la Grande-Bretagne avait entendu l'année précédente, ou peut-être parce que les Britanniques considéraient Dandurand comme un poids léger, rien ne montre que la délégation britannique ait prêté une quelconque attention aux propos de Dandurand.

Toutefois, officieusement, Dandurand, Skelton et King parlaient à l'Union britannique de la Société des Nations qui appuyait fortement la Clause facultative. Le dirigeant de l'Union, Robert Cecil, qui avait

54. Voir la Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no. 64, 1928, p. 61.

55. Voir la Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no. 65, 1928, p. 93.

56. *Journal de Genève*, 12 septembre 1929. Mentionné dans NAC, articles de Dandurand, Mémoires, 1^{re} copie, p. 452. Madariaga avait été à la direction de la Section désarmement du Secrétariat.

57. Sénat Canadien, *Debs.*, 17 avril 1934, 249. Mentionné par Richard VEATCH, *op. cit.*, p. 59.

démissionné du gouvernement en 1927, étant désespéré au sujet de la politique de désarmement de la Grande-Bretagne, 'ne cessait de me demander que le Canada prît la tête du mouvement dans l'Empire'.⁵⁸ Et l'Union fournissait du matériel utile: Skelton fit bon emploi du terrible pamphlet de 43 pages de l'Union pour produire, en décembre 1928, un mémorandum qui affirmait que le Canada devait 'respecter la promesse faite lors de la dernière séance, et [faire connaître] avant la prochaine séance du parlement notre position aux autres gouvernements de Sa Majesté, et leur demander qu'ils expriment leurs opinions'.⁵⁹

Rien ne montre que Dandurand ait joué un rôle quelconque dans l'élaboration de la politique générale au début de l'année 1929, lorsque Mackenzie King télégraphia à Londres pour dire que le Canada avait décidé d'accepter la Clause facultative avec un minimum de réserves. Cette initiative fut rendue publique en février, mais dès mars, King s'était incliné devant la demande générale de ne prendre des mesures qu'ultérieurement. De cette façon, il se soumit provisoirement à la doctrine d'*inter-se*. Malgré toute sa susceptibilité, King ne voulait surtout pas bouleverser tous les projets de l'Empire. Et dans ce cas précis, la demande était raisonnable, car on s'attendait à ce qu'il ne se passât que quelques mois avant d'avoir décidé de la politique du Royaume-Uni sur la question précédente et relative à cela, concernant la proposition d'un traité d'arbitrage anglo-américain. Pendant ce temps, en Angleterre, les conseillers au gouvernement commencèrent sérieusement à considérer les conditions dans lesquelles la Clause facultative pourrait être acceptée, car la Grande-Bretagne n'avait obtenu qu'un bref moment de répit et pouvait fort découvrir que, au lieu de servir à maintenir la discipline dans ses dominions, la doctrine d'*inter-se* pourrait en fait exiger que la Grande-Bretagne fût sur le même pied que le Canada (qui était alors rejoint par l'Australie et peut-être un imprévisible État irlandais libre). Il n'y a pas de doute, les choses avaient beaucoup changé en dix ans!

VI - Genève 1929: La Signature de la Clause facultative

Il s'est alors trouvé qu'on donna la responsabilité de la Clause facultative à une Administration britannique ayant un pouvoir dissuasif différent et qui mit la Clause facultative en tête de liste de son programme de politique étrangère et 'qui a modifié du tout au tout la marche des événements à Genève'.⁶⁰ Puisque le nouveau gouvernement

58. DANDURAND, *Mémoires*, p. 338. Voir aussi Cecil à Dandurand, confidentiel, 1^{er} décembre 1927, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 1; R. VEATCH. *op. cit.*, p. 59.

59. Mémorandum de Skelton sur 'Pending Arbitration and Conciliation Questions', 12 déc. 1928, NAC, articles de King, MG26 J4, vol. 127, fiches 965, CPJ1, reel C-2720.

60. Dandurand mentionné dans *La Presse*, Montréal, 28 octobre 1929.

travailleiste était résolu à signer la Clause facultative lors de l'Assemblée de la Société des Nations en septembre, on fit beaucoup d'efforts, cet été-là, pour essayer de parvenir à un accord sur la formulation d'une déclaration de Clause facultative qui pourrait être signée dans les mêmes conditions par tous les pays du Commonwealth. Mais lorsque Dandurand arriva à Genève, il restait encore des différences considérables. Les dominions n'étaient plus prêts à se soumettre automatiquement aux désirs de la Grande-Bretagne simplement pour maintenir la doctrine d'*inter-se*. D'autre part, seuls les Irlandais non-conformistes souhaitaient jeter la doctrine d'*inter-se* par-dessus bord. La tâche de Dandurand fut alors de négocier les conditions d'une déclaration de Clause facultative satisfaisante et d'essayer de jouer le rôle de conciliateur dans des discussions de plus en plus acrimonieuses. Les ministres travailleistes britanniques semblaient, à certains égards, souffrir davantage que leurs prédécesseurs du snobisme impérial, probablement parce qu'ils avaient été en fonction si peu de temps et que tant de choses avaient changé dans les relations du Commonwealth. Il est normal que, après avoir acclamé la Clause facultative pendant quatre ans depuis les bancs de l'opposition, le premier ministre MacDonald ait voulu faire beaucoup de bruit en annonçant la décision de signer la Clause facultative. Mais Dandurand n'allait certainement pas concéder la gloire à la Grande-Bretagne et il dut rappeler à MacDonald qu'il n'était pas en droit de parler au nom des dominions qui avaient en effet toute liberté d'action.

Un changement de dernière minute au discours de MacDonald a suffisamment satisfait les cordes sensibles de Dandurand pour que celui-ci consentît à ce que MacDonald annonçât que les dominions accepteraient, comme la Grande-Bretagne, la Clause au cours de l'Assemblée, mais Dandurand s'assura que tout le monde sache 'clairement que c'est nous qui étions les leaders et que nous n'étions en aucune façon influencés'.⁶¹ À la première occasion, il monta à la tribune pour proclamer que le Canada avait 'tenu le flambeau' depuis 1925, n'hésitant jamais à être 'prêt à accepter la juridiction obligatoire de la Cour permanente'. C'est le Premier ministre canadien, et non le britannique, qui avait ouvert au début de cette année-là des délibérations concernant le Commonwealth, et celles-ci étaient en cours quand le gouvernement britannique envoya 'l'heureuse nouvelle', à savoir, qu'il avait décidé de signer.⁶²

Pendant ce temps, les discussions des pays du Commonwealth sur la Clause facultative étaient rapidement tombées à l'eau. Le problème principal était que plusieurs dominions s'élevaient contre les implications que, selon eux, la doctrine britannique d'*inter-se* créait concernant

61. Dandurand à King, 9 septembre 1929, NAC, articles de Dandurand, mc27, III B3, vol. 1.

62. 4 septembre 1929, Société des Nations, *Official Journal*, supplément spécial no.75, p.43.

leur liberté d'action et leur rang international. La Grande-Bretagne avait proposé un avant-projet de déclaration qui protégeait la doctrine d'*inter-se* en ce sens qu'elle acceptait la Clause facultative seulement pour les conflits 'internationaux' avec les 'États'.⁶³ Ceci souleva deux problèmes. Premièrement, selon la doctrine d'*inter-se*, la Grande-Bretagne maintenait que les relations entre les pays du Commonwealth étaient d'une nature spéciale et non internationale et que tout différend surgissant entre eux n'était 'pas une affaire internationale et ne pouvait pas être, en théorie, passé en jugement devant la Cour'.⁶⁴ Étant déterminés à se débarrasser des entraves que créait le Comité judiciaire du Conseil privé qui était l'organisme auquel les différends entre la Grande-Bretagne et l'Irlande étaient soumis, les Irlandais ne voulaient rien avoir de tout cela. Ils ne tenaient pas beaucoup à passer en jugement devant la Cour – au sujet de laquelle 'nous ne savions rien' ont-ils dit – mais 'il était primordial du point de vue de notre statut et du point de vue de notre situation politique à domicile, que nous ayons au moins le droit théorique (*sic*) de faire passer la Grande-Bretagne ou n'importe quel Dominion en jugement devant la Cour'.⁶⁵ Le Canada, lui aussi, a soutenu que la Cour avait juridiction pour les différends entre les pays du Commonwealth, mais était disposé à émettre une réserve officielle sur ce point (tout en pensant que ce n'était pas nécessaire puisqu'il était peu probable que de tels différends fussent passés en jugement devant la Cour à moins que les deux parties ne se fussent mises d'accord). Cependant, le fait d'utiliser le mot 'international' afin d'exclure les différends entre les pays du Commonwealth était inacceptable puisque cela sous-entendait que les dominions ne possédaient pas le 'plein statut national'.⁶⁶ Et ceci conduisit au second problème qui jeta vraiment l'huile sur le feu : la question du statut.

La Grande-Bretagne ne refusait pas à ses dominions leur position internationale. Mais elle fut forcée d'admettre ouvertement quels liens constitutionnels et légaux qui la liaient avec les dominions, ce qui avait amené à la doctrine *inter-se*, n'en faisaient pas, légalement parlant, du point de vue britannique, des États souverains au même titre que les autres membres de la Société des Nations. Tous les dominions

63. Ainsi le document de la Grande-Bretagne différait de l'article 36.2 du Statut qui se référerait à l'accord de sa juridiction obligatoire 'vis-à-vis de tout autre Membre ou État ... sur ... différends d'ordre juridique'. Voir note 8.

64. Voir extrait des comptes-rendus provisoires de la onzième réunion du comité des juristes, 16 mars 1929, NAC, RG25, vol. 3424, fiche 1-1929/9.

65. Clause facultative – rapport sur les débats inter-Commonwealth reçu de la délégation Saorstat [État libre], 12 septembre 1929, NAC, RG 25, vol. 3424, fiche 1-1929/10.

66. King à Dandurand, télégramme 431, immédiat, confidentiel, 30 août 1929, dans Alex I. INGLIS, (ed.), *Documents on Canadian External Relations*, vol. 4, 1926-1930, Ottawa, Department of External Affairs, 1971, p. 657. (d'où l'abréviation utilisée plus tard : DCER, vol. 4.).

protestèrent. L'Afrique du Sud et l'État libre irlandais protestèrent plus fort. L'Afrique du Sud était en colère parce qu'elle pensait que les Britanniques avaient dit aux dominions qu'ils n'étaient pas des États et les Irlandais devinrent bientôt obnubilés par la question de leur statut. Mais ce n'est pas pour autant que Dandurand et son gouvernement étaient moins déterminés à affirmer leur statut indépendant ; loin de là.

Dandurand comprenait les points de vue des Sud-Africains et des Irlandais ; ces derniers le trouvant 'd'une aide considérable' et 'parfaitement au courant des graves conséquences' que pourrait entraîner la réserve *inter-se* proposée par la Grande-Bretagne.⁶⁷ Cependant, là où la motivation première de l'État libre irlandais était de se détacher du Royaume-Uni, le Premier ministre canadien n'était pas 'contre l'Empire Britannique' mais 'croyait dans un plus grand ensemble de parties complètement indépendantes mais unies par la coopération à des fins communes'.⁶⁸ Et il est probable qu'avant le départ de Dandurand pour Genève, King lui ait parlé 'de la question d'une grande importance constitutionnelle', soulevée par les Irlandais, et à propos de laquelle les Britanniques lui avaient demandé de faire pression sur les Irlandais.⁶⁹ De là, Dandurand 'assura le rôle d'artisan de la paix'⁷⁰ et fit 'son possible pour persuader [l'Irlande] d'arriver à un accord évinçant la juridiction de la cour et les affaires internes au Commonwealth ... isolant la nécessité d'un accord, les avantages que nous obtiendrions de cet accord et les conséquences sérieuses pour nous tous si nous n'arrivions pas à un accord'⁷¹.

Même, après la ferme décision des Irlandais de ne s'abaisser en aucune manière et après l'avoir fait savoir aux Britanniques, Dandurand n'abandonna pas espoir et invita les irritables Sud-Africains et les Irlandais à dîner. Les Irlandais le trouvèrent 'extrêmement confus' et n'ayant 'aucune connaissance des documents concernant l'affaire'. Néanmoins ceci était peut-être dû au fait qu'ils le soupçonnaient d'être le garçon de course des Britanniques et ils avaient moins envie d'entendre ses propositions que de 'lui dire clairement que nous étions bien déterminés à ne parvenir à aucun accord'.⁷²

67. Rapport reçu de la Délégation de Saorstát, 12 septembre 1929.

68. Journal de King, 11 septembre 1929.

69. Voir Willingdon (Gouverneur Général) à King, 8 et 9 août 1929, NAC, articles de Dandurand, MG26, J1, vol. 161, microfilm C 2308 ; télégrammes de Passfield (Secrétaire d'État pour les dominions) à Willingdon, 7 et 12 août 1929, PRO, W8064/21/98 FO371/14104, W8095/21/98 FO371/14105.

70. Deuxième partie du rapport de l'Attorney général irlandais, 14 septembre 1929.

71. Rapport reçu de la délégation de Saorstát, 12 septembre 1929.

72. Deuxième partie du rapport de l'Attorney général irlandais, 14 septembre 1929.

Le jour suivant, les Irlandais se retirèrent des débats du Commonwealth et avec l'appui discret de Dandurand, acceptèrent indépendamment la Clause facultative. Aucune larme de crocodile ne fut versée. Les débats avec les Irlandais avaient souvent été chauds, les Britanniques menaçant de signer une déclaration séparée s'il n'y avait pas de réserve *inter-se*, et à un moment Dandurand commençait aussi à 'essayer de définir notre propre formule si nous devons aller chacun de notre côté'.⁷³ Toutefois, sans les récriminations irlandaises et les Sud-Africains se calmant quant au statut d'indépendance de leur pays⁷⁴, il fut relativement facile d'arriver à un accord sans réserve explicite d'exclure de la Cour, les conflits internes au Commonwealth. Dandurand eut une 'hésitation considérable' à ce sujet, parce qu'il pensait que le poids des opinions était contraire aux termes de la Clause. '[M]ais une grande préférence fut exprimée en faveur de l'adhésion et nous avons cédé'⁷⁵: d'autres dominions la voulaient; la Grande-Bretagne présentait que sans une réserve expresse, l'État libre irlandais pourrait la citer en Justice'; et Dandurand la pensait 'préférable afin d'éviter la critique de l'opposition et de nous aligner apparemment contre la Grande Bretagne'.⁷⁶

Cependant, l'*inter-se* devait être la cause d'une dernière contrariété quand la Clause facultative fut signée. Le secrétaire britannique des Affaires étrangères 'surprit quelque peu'⁷⁷ Dandurand en lui annonçant que bien que les membres du Commonwealth fussent 'des entités internationales individuelles dans le plein sens du terme' et que à cause de leur 'allégeance commune à la Couronne 'tous les conflits entre eux devaient être réglés autrement que par la CPJI'.⁷⁸ Puisqu'alors, la Grande-Bretagne affirmait bien comprendre la réserve *inter-se* que Dandurand avait rejetée, il lui fallait 'établir la position du Canada' en faisant sa propre déclaration. Il fit alors remarquer que malgré la réserve des débats du Commonwealth qui ne sauraient être

73. Dandurand à King, 9 septembre 1929, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3., vol. 1.

74. Il n'y a pas assez de place pour débattre de l'aspect sud-africain sur les débats incendiaires. Cependant, les Britanniques insistaient pour que seule, une conférence impériale puisse clarifier leur position et qu'une déclaration fût écrite pour que la Clause facultative ne changeât pas l'accord de 1926 sur le statut des dominions, ce qui éloigna les Sud-Africains.

75. À propos de l'hésitation de Dandurand, voir Dandurand à King, 23 et 27 septembre 1929, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 1; Dandurand au sénat, *Senate Debs.*, 4 avril 1930, p. 140; mémorandum non daté de Dandurand expliquant son commentaire à la signature de la Clause facultative, NAC, RG25, D1, vol. 762, fiche 274, 1928-1929; DANDURAND, *Mémoires*, p. 343.

76. Dandurand à King, télégrammes 82 et 78, 16 et 13 septembre 1929, dans DCER, vol. 4, pp. 663, 661.

77. Dandurand à King, 23 septembre 1929, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 1.

78. PRO, W9260/21/98 FO371/14105 et DCER, vol. 4, p. 664.

considérés comme valables dans les termes de la Clause facultative, son gouvernement appuierait la réserve en accord avec 'la politique exprimée'.⁷⁹

Parvenir à un accord sur le reste de la déclaration fut relativement simple puisque Dandurand et les Britanniques voulaient arriver à un compromis et accepter le point de vue légitime de chacun. En pratique, ça voulait dire que le Canada acceptait tout sauf deux réserves proposées par la Grande-Bretagne et que le Canada et la Grande-Bretagne répondaient au souhait superflu des Australiens d'avoir une réserve sur les affaires internes.⁸⁰ Le changement le plus important que le Canada obtint, fut un délai de douze mois sur la suspension des poursuites pendant qu'un litige serait examiné par le Conseil.⁸¹ L'autre altération fut de réduire la période d'adhésion de quinze à dix ans.

VII - L'importance

Ironie du sort, presque tous les autres dominions ont signé la Clause facultative le 19 septembre mais parce que Dandurand n'avait pas reçu à temps l'autorisation de rejoindre la Grande-Bretagne, il fut le dernier représentant du Commonwealth à apposer sa signature – le 20 septembre. Mais ceci ne fut en aucun cas détaché de 'l'exceptionnelle réussite' de cette assemblée 'très productive et très constructive' due 'indéniablement à la récolte soudaine de signatures' de la Clause facultative.⁸² Quand l'Assemblée ouvrit, en apposant leur nom à la liste des dix-huit États unis par la Clause facultative, quinze autres

79. Voir Dandurand à King, télégramme 86, 20 sep. 1929, DCER, vol. 4, p. 665. Le conseiller légal au ministère des Affaires étrangères britannique, trouva la déclaration 'quelque peu obscure', Skelton n'était pas sûr de ce qu'elle impliquait, et Manning 'se demandait si dans l'histoire, il y avait beaucoup de parallèles dans l'utilisation de ces conclusions par un gouvernement en rapport avec sa propre action'. (Hurst 'Account of negotiations which took place at Geneva regarding the treatment of inter-imperial disputes', 21 sep. 1929. PRO, W9602/21/98 FO371/14106; Skelton à Dandurand, 18 mars 1930, DCER, vol. 4, p. 665; MANNING, p. 40.) 'J'ai voulu alors simplement dissocier le Canada de l'affirmation de principe faite par Monsieur Henderson, de manière à réserver l'avenir et à laisser le règlement définitif de cette question à la Conférence impériale,' expliqua Dandurand. (Dandurand à Skelton, 15 mars 1930, DCER, vol. 4, p. 665. Voir aussi Dandurand à King, 23 septembre 1929, articles de Dandurand, NAC, MG27, III B3, vol. 1).

80. Les autres réserves étaient 'les provisions usuelles de réciprocité'; l'exclusion des litiges survenant avant l'adhésion à la Clause; et les litiges sur lesquels les parties étaient arrivées à d'autres accords pacifiques.

81. Le Canada avait requis l'inclusion d'un délai parce que sans ce délai, la réserve était 'si large, que si adoptée dans les formes déterminées par les différents pays adhérant à la Clause facultative, elle pouvait empêcher plutôt que faciliter une solution définitive'. (King à Passfield, télégramme 138, 9 août 1929, dans DCER, vol. 4, p. 652.)

82. *Report of the Canadian Delegates to the Tenth Assembly of the League of Nations, Geneva, 2 to 25 September 1929*, Ottawa, 1930, p. 4.

pays firent 'un pas énorme vers une meilleure civilisation'.⁸³ Ceci représentait plus des trois quarts des 42 États adhérant au statut de la CPJI. Pour Dandurand, la raison en était simple,

La politique de MacDonald nous apporte un programme constructif, et de cette façon, tout le travail de l'Assemblée a reçu une vive impulsion ... Voilà ... comment l'Angleterre, qui avait refusé l'adhésion à la clause d'arbitrage obligatoire ... en y apposant dernièrement sa signature, a tout de suite entraîné douze nations à sa suite. La conduite de l'Angleterre est vraiment remarquable, et d'ici peu d'autres nations viendront à nous.

Sans aucun doute, il en était ainsi et c'était bien ce que Dandurand avait toujours soutenu : il était crucial que la Grande-Bretagne fût à la tête. Et ceci prouvait aussi quelque chose d'autre que Dandurand avait toujours su, c'est qu'il n'y avait pas de grand danger à faire ce 'pas énorme dans le chemin de la paix par la justice'.⁸⁴

Pourtant les espoirs de paix par la justice de Dandurand devaient être compromis. De ce summum en 1934 où la Clause facultative liait 42 des 49 États adhérant à la Cour, commença une chute dont elle ne s'est jamais remise. Depuis 1945, un bien plus petit pourcentage a signé la Clause facultative et en plus, l'a signée en incluant de grandes réserves qui auraient été très choquantes dans les années d'entre-guerre. Le climat politique en est la cause ainsi que l'aversion innée des États à aller en justice et le fait que les décisions judiciaires ne peuvent apporter que tout au plus une moindre contribution à la paix. Ce n'était cependant pas apparent aux pacificateurs de Genève, surtout étant données les circonstances de 1920 particulièrement favorables à la paix en passant par une campagne de justice. Ceci nécessite un climat international favorable, une acceptation du contenu des lois internationales et une accentuation sur un accord pacifique des conflits. Pourtant on ne peut condamner ni critiquer Dandurand pour être un homme de son temps. Il était en excellente compagnie et ce n'est la faute de personne si les réalités sous-jacentes ont changé.

D'un autre côté on peut applaudir Dandurand pour être l'homme politique du Commonwealth qui, à partir d'une position officielle défendit la Clause facultative à Genève dans les années 20. Ainsi, non seulement il soutint activement la Société des Nations dans leur travail pour la paix, mais il eut aussi un plus grand impact qu'il n'aurait imaginé sur la Grande-Bretagne. Comme Hugh Dalton, sous-secrétaire au ministère des Affaires étrangères pendant le gouvernement travailliste de 1929, le fit remarquer, cet homme d'État 'd'avenir' 'a pavé le chemin de l'adhésion' à la Clause facultative en 'préconisant

83. *Senate Debs*, 4 avril 1930, p. 141.

84. *La Presse*, Montréal, 28 octobre 1929.

cette politique' 'des années avant notre entrée dans nos fonctions'.⁸⁵ Il maintint la question devant le gouvernement conservateur britannique et de cette façon l'amena prudemment à revenir sur sa politique. La Grande-Bretagne découvrit qu'après tout, les obstacles à la Clause facultative n'étaient pas insurmontables. Il est tout à fait significatif qu'à la fin de la décennie, les fonctionnaires aux Affaires étrangères ne pointillaient plus sur les oppositions à la signature de la Clause et quand on ratifia la déclaration de la Clause facultative, l'opposition Tory ne fut pas aussi véhémente qu'elle aurait pu l'être seulement quelques années plus tôt envers les Travailleurs. En élaborant les termes de l'adhésion, Dandurand eut l'effet d'un émoulinant sur les hommes d'États colériques, diminuant la distance entre la Grande-Bretagne, l'Afrique du Sud et l'État libre irlandais, sans pour autant sacrifier les besoins ou les principes canadiens. Et bien sûr, Dandurand s'illustrait par son internationalisme à un moment où la plupart des Canadiens étaient repliés sur eux-mêmes et avaient l'esprit de clocher. Il joua un rôle de base important en encourageant les accords pacifiques des conflits et en mettant le Canada sur un tremplin international qui lui apporterait ainsi qu'au Canada honneur et respect.

VIII – Post scriptum : Dandurand et les Britanniques

Un des thèmes sous-jacent et revenant continuellement émergeant des relations anglo-canadiennes à Genève est ce qu'on peut appeler une incompatibilité entre un nationalisme revendiqué et une grandeur impériale. Ceci n'est pas seulement imputable au conflit de caractère entre Dandurand et les Britanniques, ni à sa nationalité canadienne-française. Car ceci est tout à fait clair dans les relations britanniques avec Mackenzie King et son conseiller principal en Affaires étrangères, Oscar Skelton.

Le Canada a tenté plusieurs fois de mettre un pied dans les eaux internationales et commencé en revendiquant ses propres intérêts nationaux. Il est possible que son 'extrême susceptibilité à chaque once d'infériorité réelle ou imaginée', soit en partie attribuable à l'analogie souvent suggérée d'une relation mère/fille aînée entre la Grande-Bretagne et le Canada.⁸⁶ Ceci est en partie dû aux susceptibilités démocratiques de la part des Canadiens – après tout, Dandurand obtint

85. Hugh Dalton à Dandurand, 10 juillet 1931; Dandurand à King, 29 septembre 1929, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 1.

86. Norman HILLMER, 'The Anglo-Canadian Neurosis: The Case of O.D. Skelton', chez Peter LYON (ed.), *Britain and Canada: Survey of a Changing Relationship*, London, Frank Cass, 1976 pp. 67, 62.

la Légion d'Honneur pour ses sympathies républicaines.⁸⁷ Du côté des Britanniques, un sens de superbe confiance en soi, de supériorité les a amenés à mépriser ceux qui n'appartenaient pas à la classe dirigeante britannique, que ce soit de naissance ou à force de talent exceptionnel. Les 'Coloniaux' appartenaient à un rang supérieur aux 'étrangers', mais étaient de toutes façons considérés comme inférieurs aux Britanniques. (On pouvait donc décrire les Polonais comme 'un genre d'Irlandais de l'Est'; les Maltais étaient 'très supérieurs' aux Grecs et Italiens 'grâce' à cent ans d'autorité britannique!)⁸⁸ Et il fut peut-être plus facile pour les Anglais de renoncer à l'Empire que d'abandonner ces notions. Cependant, les rapides changements dans les relations entre la Grande-Bretagne et les dominions firent bouger le fragile cadre constitutionnel institué pour faire face à l'émergence des dominions en tant qu'acteurs internationaux. On pouvait s'attendre évidemment à un désaccord entre les différents intérêts.

La plupart des délégués de l'assemblée britannique n'étaient pas favorables aux vues internationales de Dandurand et ne le prenaient pas au sérieux. Ils le trouvaient 'prétentieux, bavard, vaniteux, suffisant'. Un ministre britannique (qui, lui-même était surnommé 'le guignol de l'assemblée')⁸⁹ disait :

Il est de ceux pour qui leur position dans la Société des Nations représente un avancement dans la vie. En dépit [sic] de l'interdiction canadienne d'accepter les honneurs britanniques, Dandurand arbore à toutes les occasions possibles ses trois médailles étoilées d'origine douteuse, bardées de rubans et badges couvrant d'autres parties de sa personne.⁹⁰

Bien que les Canadiens se félicitèrent de la présidence de Dandurand à l'Assemblée⁹¹, les Britanniques le trouvaient 'très mauvais ... plutôt incapable d'imposer son autorité' et il avait 'malheureusement insisté pour être caché de son public, lors de ses déclarations officielles, par

87. À cause de son objection éloquent en 1890 à une réception civique à Montréal pour le Comte de Paris, prétendant Bourbon au trône français. NAPIER MOORE, 'Canadian Heads League of Nations', *MacLean's Magazine*, 1^{er} déc. 1925, NAC, articles de Dandurand, MG 27, III B3, vol. 6.)

88. Cecil (source inconnue); Amery à King, 2 novembre 1923, articles de King, NAC, MG26 J1, vol. 88.

89. Buxton (membre du Secrétariat de la Société des Nations à Cecil, 30 septembre 1927, articles de Cecil, London, British Museum, Add. Mss. 51113.

90. Onslow (Sous-secrétaire parlementaire pour la Guerre) à Tyrrell (Sous-secrétaire permanent, ministère des Affaires étrangères), privé et confidentiel, 26 septembre 1927, PRO, W9382/9382/98 FO371/12686.

91. On disait qu'il avait 'réussi brillamment' et qu'il avait rempli le rôle 'avec une habileté non surpassée et dignité'. STACEY, p. 65, S. MACK EASTMAN, *Canada at Geneva. An Historical Survey and its Lessons*, Toronto, The Ryerson Press for the Canadian Institute of International Affairs, 1946 p. 45.

des cameramen et des photographes'.⁹² Mais même s'il y avait du vrai dans l'accusation de la contribution de la présidence à un 'manque de dignité dans les poursuites' et à 'des difficultés suivant un conflit'⁹³, Dandurand n'était pas le seul accusé. Le président avait 'été généralement un choix malheureux'⁹⁴ et l'Assemblée elle-même était une piètre Maison des Communes de second choix. Bien trop souvent elle ressemblait à 'une pétaudière' dans laquelle il était 'difficile de s'attendre à un comportement convenable'.⁹⁵

Dandurand ne partageait pas le penchant britannique à relever les moindres paroles diffamatoires – *officieusement* il 'ne faisait pas grand cas de Chamberlain et de sa position à Genève'.⁹⁶ Cependant à plusieurs occasions, il note que, par mégarde, les politiciens britanniques étaient condescendants et offensants. Quelquefois, elles n'étaient rien de plus qu'amusantes, comme lorsque Chamberlain ne fut pas assez prompt à empêcher Dandurand de commettre une bévue lors de sa première réunion du Conseil. Mais d'autres étaient plus sérieuses. À l'Assemblée de 1924 le premier ministre britannique MacDonald «se sentait encore le maître de nos destinées dans le champ international. À ses yeux, nous apparaissions comme de modestes suivants. Ses manières plutôt brusques accentuaient à nos yeux cet état d'esprit'. Et en 1929, une déléguée canadienne fit savoir à Dandurand 'sur un ton vexé, qu'elle avait eu l'impression d'être à l'école'.⁹⁷ D'autres petits faits pouvaient être irritants – par exemple, l'appropriation innocente, de la part de MacDonald, du terme 'Le Gouvernement de Sa Majesté' pour désigner la Grande-Bretagne et *la prise en charge* de la direction des réunions des délégués du Commonwealth, par les Britanniques. De

92. Compte-rendu de Cadogan et Chamberlain, 9 octobre et 9 novembre 1925, PRO, W9478/9478/98 FO371/11071. Cependant Cecil remarqua 'l'éloquence' de Dandurand, 'la génialité et la bonne humeur' et la 'grande fierté' ressenties par 'les concitoyens britanniques'. (Cecil au Secrétaire du Club Canada, 24 mars 1926, NAC, articles de Dandurand, MG27, III B3, vol. 1.)

93. Compte-rendu de Cadogan, 9 oct. 1925, PRO, W9478/9478/98 FO371/11071.

94. 'L'idée du Secrétaire Général avait été de généralement réserver cet honneur à d'adéquats candidats d'États de moindre importance, non membres du Conseil' dit Cadogan. 'On considérait la présidence comme un poste honorifique d'importance non intrinsèque et était utilisée comme prix de consolation pour les Membres qui ne décrochaient pas les premiers prix. Mais, ceci n'est pas juste, vraiment ... l'importance de l'État ne devrait pas être la considération primordiale ... si la présidence est tout juste un honneur vide de sens, il aura de moins en moins d'importance et avec le temps, elle leur profitera peu s'ils l'obtiennent. En plus nous avons lassé des États comparativement respectables comme la Suisse, Cuba, le Portugal, la Serbie, etc., nous nous approchons périlleusement du Libéria, de l'Albanie, Haïti, etc.' (compte-rendu de Cadogan, 8 novembre 1926, PRO, W10048/10048/98 FO371/11906.

95. Voir Onslow à Cecil, privé et confidentiel, 4 oct. 1926; Cecil à Chamberlain, 21 oct 1926; compte-rendu de Cadogan, 8 nov. 1926, PRO, W10048/10048/98 FO371/11906.

96. Ramsay MacDonald à Gilbert Murray, 15 septembre 1928, Oxford, Bodleian Library, articles de Murray.

97. R. DANDURAND, *Mémoires*, pp. 269-270, 341.

tels incidents annonçaient inconsciemment l'idée que le Canada se conformerait à la Grande-Bretagne et que le but des délégués du Commonwealth était de s'accorder sur une politique commune, ou – alors plus offensant – que la Grande-Bretagne pouvait prendre la parole au nom des dominions. Deux exemples suffiront. En 1925, le conseiller juridique des Affaires étrangères s'est retrouvé assis (au milieu d'une chambre d'hôtel) comme s'il faisait l'objet d'un interrogatoire, avec les Britanniques derrière lui, les dominions en face. Son crime: '[m]alheureusement pour lui, victime d'une longue tradition, il prétendit parler pour l'Empire britannique' en ce qui concernait la Clause facultative.⁹⁸ Puis en 1926, Dandurand eut une altercation avec Chamberlain. Ce dernier avait froidement annoncé qu'il avait fait un rapport des débats du Conseil 'aux dominions qu'il représentait non pas à l'Assemblée mais au Conseil'. Le Canada, protesta Dandurand 'ne réclamait pas plus de droits que les autres nations adhérentes à la Société des Nations et ... on était satisfait de jouer le même rôle que les autres à l'Assemblée qui élisait annuellement six membres du Conseil'.⁹⁹

Ce qui est clair, c'est que non seulement Dandurand incitait à la paix, mais en tant que Canadien, il soulignait l'importance de la position internationale indépendante du Canada en face de ce qui, à ses yeux, représentait l'impérialisme britannique :

Il était important que le Canada, durant les premières années de sa présence à Genève, habituât la Grande-Bretagne à la pratique de l'égalité entre les nations soeurs du Commonwealth. Quand on a dirigé un grand empire durant plus d'un siècle, on a nécessairement dans l'esprit, un certain pli qu'il est difficile d'effacer. C'est ce dont nous nous rendons compte assez facilement à Genève, dans nos relations avec les anciens directeurs de l'Empire. À chaque instant apparaissait, instinctivement, cet esprit de domination ou de patronage, et il fallait constamment rappeler la formule nouvelle... L'égalité absolue des dominions avec la Grande-Bretagne, proclamée en 1926, et l'obligation de se consulter... donnaient au Canada le droit de faire entendre sa voix à Londres en faveur des solutions pacifiques... L'influence du Canada en faveur de la paix s'exerçait dès lors tant à Londres qu'à Genève.»¹⁰⁰

C'était vrai !

98. R. DANDURAND, *Mémoires*, p. 284.

99. Chamberlain y répondit avec 'un peu d'humour quand il remarqua quelque peu courtoisement qu'il n'avait rien à dire si le Canada préférerait être représenté au [sic] Conseil par les six délégués de l'Assemblée plutôt que par la Grande-Bretagne', Dandurand à Skelton, 26 juin 1926, DCER, vol. 4, p. 611.

100. R. DANDURAND, *Mémoires*, pp. 349, 351.