

Architects and Innovators

Building the Department of
Foreign Affairs and International Trade, 1909–2009

Edited by
Greg Donaghy and Kim Richard Nossal



Architectes et innovateurs

Le développement du ministère
des Affaires étrangères et du Commerce
international, de 1909 à 2009

Sous la direction de
Greg Donaghy et Kim Richard Nossal

Architects and Innovators
Architectes et innovateurs

Architects and Innovators

Building the Department of
Foreign Affairs and International Trade, 1909–2009

Edited by
Greg Donaghy and Kim Richard Nossal

Architectes et innovateurs

Le développement du ministère
des Affaires étrangères et du Commerce
international, de 1909 à 2009

Sous la direction de
Greg Donaghy et Kim Richard Nossal

School of Policy Studies, Queen's University
McGill-Queen's University Press
Montreal & Kingston • London • Ithaca



Queen's
UNIVERSITY
SCHOOL OF
Policy Studies

Publications Unit
Robert Sutherland Hall
138 Union Street
Kingston, ON, Canada
K7L 3N6
www.queensu.ca/sps/

All rights reserved. The use of any part of this publication for reproduction, transmission in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise), or storage in a retrieval system without the prior written consent of the publisher—or, in case of photocopying or other reprographic copying, a license from the Canadian Copyright Licensing Agency—is an infringement of the copyright law. Enquiries concerning reproduction should be sent to the School of Policy Studies at the address above.

The preferred citation for this book is:

Donaghy, Greg, and Kim Richard Nossal, eds. (2009). *Architects and Innovators: Building the Department of Foreign Affairs and International Trade, 1909–2009 / Architectes et innovateurs : le développement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de 1909 à 2009*. Montreal and Kingston: Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Architects and innovators : building the Department of Foreign Affairs and International Trade, 1909-2009 / edited by Greg Donaghy and Kim Richard Nossal = Architectes et innovateurs : le développement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de 1909 à 2009 / sous la direction de Greg Donaghy et Kim Richard Nossal.

Co-published by McGill-Queen's University Press.

Collection of revised papers from a conference co-sponsored by the Dept. of Foreign Affairs and International Trade and Queen's University in Dec. 2008.

Includes bibliographical references.

Includes 2 chapters in French.

ISBN 978-1-55339-269-9 (pbk.).—ISBN 978-1-55339-270-5 (bound)

1. Canada. Dept. of Foreign Affairs and International Trade—Officials and employees—Biography. 2. Canada. Dept. of Foreign Affairs and International Trade—History. 3. Diplomats—Canada—Biography. 4. Canada—Foreign relations—20th century. 5. Canada—Foreign relations—21st century. I. Donaghy, Greg II. Nossal, Kim Richard III. Queen's University (Kingston, Ont.). School of Policy Studies IV. Title: Architectes et innovateurs : le développement du ministère des Affaires étrangères et du commerce international de 1909 à 2009.

3

RAOUL DANDURAND : PORTE-PAROLE DE LA CONSCIENCE UNIVERSELLE

Stéphane Paquin

Malgré l'existence d'une chaire (en études stratégiques et diplomatiques à l'Université du Québec à Montréal) qui porte son nom, Raoul Dandurand reste largement inconnu du grand public. Il n'a pas droit à une très grande place dans les livres d'histoire, que ce soit au Canada anglophone ou au Québec. Dans le premier tome du manuel le plus connu au Québec, *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise (1867 à 1929)*, de Linteau, Durocher et Robert, on retrouve bien, dans l'index, une référence sous « Dandurand », mais celle-ci renvoie à un passage qui concerne non pas Raoul Dandurand lui-même, mais sa femme, Joséphine : on y mentionne qu'elle est membre de la section montréalaise du Conseil national des femmes du Canada¹...

Lorsque l'histoire se souvient du sénateur Raoul Dandurand, c'est généralement pour une phrase célèbre tirée d'un discours qu'il a prononcé le 2 octobre 1924 à la Société des Nations (SDN), où il a exposé la position du Canada sur l'article X du Protocole de Genève, dont l'objectif était d'instituer l'arbitrage obligatoire et de favoriser le désarmement dans les relations interétatiques pour assurer la sécurité collective. L'interprétation de l'article X constituait un enjeu important pour le Canada. Dans ce discours, Dandurand assure les membres de l'Assemblée de la SDN que le Canada étudiera le Protocole avec sympathie, mais expose les hésitations

de son pays face à l'engagement automatique du Canada dans un conflit. « Me sera-t-il permis d'ajouter, déclare-t-il, que, dans cette association d'assurance mutuelle contre l'incendie, les risques des États ne sont pas égaux. Nous [les Canadiens] habitons une maison à l'épreuve du feu, loin des matières inflammables. Un vaste océan nous sépare de l'Europe [...]»². »

Sur la base de cette déclaration, plusieurs ont conclu que Dandurand exprimait là une position personnelle, et que l'on pouvait donc le qualifier d'isolationniste, au même titre que le Premier ministre King et le sous-ministre aux Affaires extérieures O. D. Skelton, qui entretenaient des réticences vis-à-vis de la SDN. De nombreux spécialistes ont déduit que, dans cette célèbre phrase sur la « maison à l'épreuve du feu », Dandurand affirmait clairement que le Canada devait rester à l'extérieur des conflits internationaux³. Ramsay Cook, par exemple, dans son *Canada : étude moderne*, dépeint le Canada de l'entre-deux-guerres comme un pays isolationniste qui souhaite même restreindre ses responsabilités sur la scène internationale⁴. Cook soutient que ce sont les Canadiens français qui sont les plus isolationnistes au pays, puisque le souvenir de 1917 est fortement inscrit dans leur imaginaire, mais il affirme aussi que les Canadiens anglais croient que le Canada est bien loin des véritables dangers du front européen. Ce sentiment isolationniste est alors si fort, selon Cook, que le gouvernement doit en tenir compte dans les décisions qu'il prend. C'est dans ce contexte que Cook explique la fameuse déclaration de Dandurand. Ainsi, l'héritage de Dandurand en matière de politique étrangère canadienne se résumerait à avoir favorisé l'isolationnisme du Canada tout en lui assurant une plus grande autonomie face à l'Empire. Certains chercheurs ne sont pas de cet avis ; pour eux, cette « démonstration » de l'isolationnisme de Dandurand n'est pas convaincante. Lorna Loyd, par exemple, avance que Dandurand, devant l'Assemblée de la SDN, n'a fait que rapporter la position de son supérieur, le Premier ministre King⁵. D'ailleurs, s'il avait été isolationniste, pourquoi, dans ses mémoires, Dandurand qualifierait-il un homme qu'il admire, le président Wilson, des États-Unis, de « porte-parole de la conscience universelle⁶ ». Dans les faits, Dandurand était un homme de paix, favorable aux institutions internationales, à l'arbitrage obligatoire, à la défense des droits des minorités et au libre-échange⁷. Dandurand était un idéaliste classique, tout le contraire d'un isolationniste.

LES GRANDES ÉTAPES DE LA VIE DE RAOUL DANDURAND

Raoul Dandurand est né le 4 novembre 1861 dans une famille « rouge ». Diplômé en droit de l'Université Laval, il devient membre du barreau à 21 ans ; il publie même ensuite un traité de droit criminel. Très proche des libéraux – sa femme est la fille de Félix-Gabriel Marchand, Premier ministre du Québec de 1897 à 1900 –, Dandurand devient organisateur

politique du Parti libéral à Montréal. Wilfrid Laurier parle de lui comme d'« un ami, un confident, et souvent un conseiller⁸ ». Dandurand est nommé au Sénat en 1898, à l'âge de 35 ans, et, en 1905, il en devient le président. Durant la course à la chefferie du Parti libéral, en 1919, il appuie Mackenzie King, et celui-ci le nomme en 1922 leader du gouvernement au Sénat. John Withney Pickersgill, un conseiller de King, rapporte que « for Senator Dandurand, Mackenzie King had an affection almost approaching veneration⁹ ». Dandurand fait d'ailleurs partie de tous les cabinets de Mackenzie King, de 1922 jusqu'à son décès.

Et c'est sous les gouvernements de Mackenzie King que l'influence de Dandurand sur la politique étrangère canadienne est la plus déterminante. King se réserve la conduite générale des affaires étrangères et des relations avec l'Empire et les pays du Commonwealth, mais Dandurand fait partie, avec O. D. Skelton et Ernest Lapointe, du groupe restreint de personnes que le Premier ministre consulte sur les questions internationales et, parfois, de sécurité¹⁰ ; cette influence qu'a Dandurand est bien sûr due au rôle qu'il joue à la SDN, mais aussi à la compréhension qu'il a de l'opinion publique au Québec. Par ailleurs, il siège au Comité de guerre du cabinet de King de 1939 jusqu'en 1942 ; il soutient alors l'effort de guerre tout en étant opposé à la conscription obligatoire outre-mer.

Dandurand joue également un rôle important au Québec auprès des gouvernements Marchand et Gouin. De plus, il a de nombreuses relations parmi la communauté d'affaires de Montréal. De 1916 à 1942, il est directeur et président de la Banque d'épargne (aujourd'hui Banque Laurentienne) et membre des conseils d'administration de plusieurs institutions importantes à Montréal, dont la Montreal Trust, la Sun Life Insurance Company, la Montreal Cotton Company et la Dominion Steel Corporation.

Mais la carrière de Dandurand ne s'est pas limitée au Canada. Il suit de très près les réunions annuelles de l'Union interparlementaire pour la Paix, fondée en 1889 essentiellement par des parlementaires britanniques et français, et qui réunit des représentants de divers Parlements et a pour mission d'étudier les questions de coopération internationale dans le but d'assurer une paix durable. C'est au cours des rencontres de cette organisation qu'il établit de nombreuses relations avec des personnalités au niveau international¹¹.

Dandurand est également très impliqué dans les relations entre la France et le Canada¹². En 1900, il représente le Canada à l'Exposition universelle de Paris, où il dévoile un monument dédié à Montcalm. En 1907, il participe aux négociations d'un traité commercial entre le Canada et la France. Il fonde en 1912 le Comité France-Amérique, et cultive de nombreuses relations en France. Il contribue également à l'ouverture de la légation du Canada à Paris en 1928.

Fait marquant de sa longue carrière, Raoul Dandurand représente le Canada à Genève de 1924 à 1930, pendant la période faste de la SDN. En

1925, il est élu président de l'Assemblée de la SDN, et il joue un rôle majeur dans l'élection du Canada au Conseil de la SDN en 1927. Ce mandat à la SDN, il le remplit, selon Lorna Lloyd, avec « beaucoup de succès, une habileté et une dignité inégalées et beaucoup d'efficacité¹³ ».

Dandurand a reçu de nombreuses distinctions pendant sa carrière. Nommé par le gouvernement français en 1891 Chevalier de la Légion d'honneur, il en devient Officier en 1907, Commandeur en 1912 et finalement Grand Officier en 1935. Chose rare pour un étranger, il devient également membre de l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut de France. On lui remet aussi la médaille Vermeille de la Reconnaissance française. De plus, il est décoré par la Belgique, la Pologne, la Roumanie et la Serbie. Enfin, à titre posthume, il est nommé membre du Conseil privé impérial britannique.

Raoul Dandurand est mort en 1942, à Ottawa, à l'âge de 80 ans.

QUI EST RAOUL DANDURAND ?

Raoul Dandurand était très clairement un nationaliste canadien-français. Il a épousé la cause des anti-impérialistes et s'est montré favorable à l'indépendance du Canada face à l'Empire britannique. Il a été membre du Conseil de la Société Saint-Jean-Baptiste et s'est fait, tout au long de sa carrière, le défenseur des intérêts des Canadiens français.

Le fait que Dandurand s'opposait à ce que l'Empire accorde des titres à des sujets canadiens, par exemple, montre bien la façon dont il voyait les relations entre le Canada et l'Empire : « Lorsque Laurier revint d'Europe, en 1897, nous ne lui cachâmes pas notre mécontentement de le voir affublé d'un titre anglais [...] »¹⁴, écrit-il. Il raconte aussi avoir approuvé la résolution Nickle car « les politiciens anglais [...] se servaient de ces titres pour s'attacher les hommes publics des dominions, y compris les journalistes : c'était, pour eux, un formidable instrument de domination dont l'usage leur assurait la prédominance des intérêts anglais sur les intérêts nationaux : dans la presse, on rivalisait de zèle pour tout ce qui concernait les projets exclusivement anglais afin d'obtenir les faveurs convoitées¹⁵. » Il est à noter que Dandurand n'émettait pas les mêmes réserves vis-à-vis des décorations accordées par le gouvernement français...

Dès 1899, le sénateur Dandurand s'oppose à la participation du Canada à la guerre des Boers. Alors que le gouvernement Laurier subit des pressions pour que le Canada vienne en aide à la Grande-Bretagne, Dandurand incite constamment le Premier ministre « à résister aux appels des impérialistes à l'occasion des conférences coloniales et impériales¹⁶ » ; pour lui, la guerre des Boers est « un assaut criminel contre deux petites républiques qui [ont] droit à leur indépendance¹⁷ ». Et, finalement, c'est avec beaucoup d'amertume qu'il se range à la position de Laurier sur cette question.

En 1913, il s'oppose, au Sénat, à la loi navale de Borden ; il continue aussi d'appuyer Laurier dans son opposition à la conscription¹⁸. Il aide aussi les libéraux de Laurier auxquels s'oppose le nationaliste Henri Bourassa sur la question de l'immigration française et de la participation du Canada à la Première Guerre mondiale. Dandurand organise également, pendant la guerre, des fonds patriotiques, et encourage l'enrôlement volontaire des Canadiens français ; cela lui vaut d'ailleurs « en France des amitiés qui devaient lui servir lorsqu'il fut délégué du Canada à la Société des Nations¹⁹ ».

Dandurand a toujours activement contribué à promouvoir l'indépendance du Canada face à l'Empire ; il croyait que les Canadiens devaient cesser d'être « les sujets des sujets du roi²⁰ ». À la SDN, Dandurand n'a jamais cessé de chercher à renforcer l'autonomie du Canada en matière de politique étrangère. En poste à Genève, il réalise que les dominions sont régulièrement convoqués par la délégation britannique ; l'objectif des délégués de Londres est d'établir une politique unique, appuyée non seulement par la délégation britannique, mais aussi par les délégations des dominions. Dès la première réunion plénière des Britanniques à laquelle il assiste, Dandurand proteste donc contre cette idée du front unique : « [...] le Sénat américain [s'est] levé contre les six votes donnés à la Grande-Bretagne alors que les États-Unis n'en [ont] qu'un²¹ », souligne-t-il. Il déclare devant les délégués qu'il est préférable que chaque dominion apporte son propre point de vue, et que les Britanniques ne doivent rechercher une voix commune que sur des questions importantes pour le Commonwealth²².

Raoul Dandurand affichait clairement son désir de voir le Canada s'émanciper de la tutelle britannique. Par exemple, un jour, Dandurand assiste à une conversation, dans le cadre de travaux de la SDN, entre le ministre britannique des Affaires étrangères, Sir Austen Chamberlain, représentant du Royaume-Uni à la SDN, et le représentant chilien. Chamberlain explique alors qu'il doit rapporter leurs discussions aux responsables des dominions étant donné qu'il les représente au Conseil de la SDN. Dandurand, qui est le représentant du Canada, explique au Britannique qu'il fait erreur : « You do not represent Canada in the Council. » « I knew the attitude of Canada on this point, but Canada is alone to hold that view », lui répond Chamberlain. « I beg your pardon, rétorque M. Smith, le délégué de l'Afrique du Sud, qui participe aussi à la conversation. « South Africa is with Canada on this matter. » Le représentant de l'État libre d'Irlande lève alors la main pour prendre la parole, et Chamberlain se hâte de battre en retraite et conclut : « Nous allons ajourner cette discussion jusqu'à la Conférence impériale d'octobre, à Londres, où la question apparaîtra à l'agenda²³. »

Lorsque Chamberlain demande par la suite à Dandurand qui donc, alors, représente les intérêts du Canada au Conseil, puisque le Canada refuse ce mandat à la Grande-Bretagne, Dandurand répond que « le

Canada [est] sur un pied d'égalité dans la Société des Nations avec toutes les autres nations membres de cette Société, qui [é]lit à l'Assemblée annuellement des membres au Conseil, que les cinquante-quatre nations formant l'Assemblée n'[ont] individuellement aucun mandataire au Conseil, et que le Canada ne [peut] aucunement réclamer un privilège qui marquerait plutôt un état de dépendance et d'infériorité²⁴. » Et, après cet incident, la Conférence impériale proclame l'égalité absolue des nations-sœurs du Commonwealth, selon les vœux de Dandurand.

Dandurand a toujours maintenu des relations amicales avec Henri Bourassa, même s'il est toujours resté fidèle à Wilfrid Laurier et au Parti libéral du Canada. « Je comprenais d'autant mieux l'emprise de Bourassa sur la jeunesse et sur une certaine partie de la population, écrit-il dans ses mémoires, que je n'avais jamais cessé d'être un Canadien intégral, anti-impérialiste, sans oublier toutefois le respect que je devais aux sentiments très naturels de mes compatriotes envers leur mère patrie²⁵. » Et, à propos du nationalisme de Dandurand, on peut rappeler une anecdote qui en dit long. En 1905, Lord Grey demande à Dandurand de se joindre à lui, au pied de la colonne Nelson, à Montréal, pour célébrer le centenaire de la victoire de Trafalgar et de la mort de Nelson. La réponse de Dandurand est claire.

[...] de race française, je ne pouvais m'associer à la commémoration d'une victoire anglaise. [...] notre position à nous, Canadiens français, est différente : nous acceptons la situation qui découle de la cession du pays. Nous ne sommes pas devenus des Anglais. Nous étions alors et restons tout simplement des Canadiens de race française. J'ai le sentiment très vif que je ferais un acte qui froisserait ma dignité si je vous suivais au pied de la colonne Nelson.²⁶

Et, par la suite, lorsque Lord Grey aborde avec Dandurand l'idée de transformer les Plaines d'Abraham en parc, pour commémorer la victoire de Wolfe sur Montcalm et la prise de possession du Canada par l'Angleterre, dans le cadre des festivités du 300^e anniversaire de la ville du Québec, Dandurand émet des réserves comparables.

Dandurand était par ailleurs un grand ami et admirateur de la France. Lui et sa femme suivaient de très près la politique française et se disaient passionnés par les débats de l'Assemblée nationale.

Mes sentiments envers mon ancienne mère patrie, la France, ont une place à part dans ma pensée et dans ma vie. Je tire ma culture de sa propre culture. J'aspire à une civilisation qui est la sienne, la plus haute qui soit. J'exprime ma pensée dans sa langue. Je parle aussi la langue de la majorité. Je crois que mon bilinguisme me donne la physionomie d'un Canadien intégral, supérieur à l'unilingue, malgré ce qu'en pense l'abbé Lionel Groulx.²⁷

Dandurand a d'ailleurs joué un rôle important dans l'implantation à Montréal du Collège Stanislas, un établissement qui a par la suite formé une partie de l'élite québécoise, et il était très fier de cette réalisation, dont il parle comme de la « dernière de [ses] œuvres, probablement la meilleure²⁸ ». Dandurand était également un défenseur de la langue française et souhaitait que le français prenne une plus grande place à Ottawa ; le Premier ministre King considérait même que Dandurand était « un peu fanatique sur ces questions²⁹ ».

DANDURAND LE LIBÉRAL

Dandurand était un libéral classique. « J'ai été élevé dans un milieu où les idées libérales dominaient dans tous les domaines, dit-il dans ses mémoires³⁰. » Tout au long de sa carrière, il favorise la démocratie parlementaire à la britannique, la protection des droits des minorités et le libre-échange³¹. Il a aussi une attitude progressiste, pour l'époque, à l'égard des femmes : sa femme, Joséphine Dandurand, est membre de la section montréalaise du Conseil national des femmes du Canada, fondé en 1893, et Dandurand lui-même assiste à des assemblées du Conseil international des femmes.

Dandurand se définissait aussi comme un républicain. En septembre 1890, alors que des citoyens se questionnent sur l'opportunité de recevoir le comte de Paris et son fils, le duc d'Orléans, au Québec, Dandurand s'y oppose : « Il me semblait inadmissible, explique-t-il dans ses mémoires, qu'un Canadien d'origine française pût être partisan d'un héritier de Louis XV, qui nous avait odieusement abandonnés³². » Cette attitude lui vaut ainsi d'être recommandé par le Consul général de France pour l'obtention de la Légion d'honneur.

Dandurand était modérément pratiquant. « Bien qu'élevé dans un milieu anticlérical, je ne cessais jamais de remplir mes devoirs religieux, tout en évitant la pratique de certaines petites dévotions que je jugeais puérides³³ », lit-on dans ses mémoires.

Dandurand croyait dans le progrès moral et que l'homme apprend de ses erreurs. Il écrit, en 1934 :

L'être humain progresse lentement, imperceptiblement, d'une génération à l'autre. La Société des Nations en est encore au stade expérimental et de formation, et l'expérience que j'en ai m'autorise à dire qu'elle est grosse de promesses. Au cours de leur existence, les hommes restent à l'école de dix à quinze ans. Les gouvernements et les peuples doivent aussi faire une période scolaire lorsque les traditions doivent être transformées, lorsque les instincts et les passions doivent être domptés. Le processus éducationnel est peut-être long, sans doute, mais le monde se rapproche peu à peu, et de plus en plus il entendra la voix de Genève et s'y soumettra.³⁴

La même année, il déclare, dans un discours au Sénat, en réponse aux arguments de ceux qui se montrent sceptiques face à la SDN :

Ce fut le premier effort que mentionne l'histoire d'un mouvement concerté et universel pour assurer la paix. « Mais, déclarent les sceptiques, c'est un idéal inaccessible, comme le prouve le défaut du maintien de la paix en Asie, ainsi que la faillite en matière de désarmement. » Il est tout à fait surprenant de voir combien rapidement se découragent les gens devant un problème aussi formidable. On ne saurait s'attendre à changer les habitudes du monde en un jour. Je refuse absolument pour ma part, d'employer l'expression de « faillite » uniquement à cause de difficultés et de revers. Ne pourrait-on pas dire aussi que le message du Christ, « Paix sur la terre et aux hommes de bonne volonté », a failli ? [...] après deux mille ans, presque la moitié des hommes n'a pas entendu son message. Et pourtant, qui abolirait pour cela le Christianisme ?³⁵

DANDURAND SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES, LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LE PRÉSIDENT WILSON

Raoul Dandurand, comme je l'ai déjà précisé, n'était pas l'isolationniste que nous décrivent la plupart des ouvrages qui portent sur la politique étrangère canadienne. Il favorisait la solidarité internationale, le multilatéralisme et la règle de droit ; il croyait au progrès moral et que l'homme apprend de ses erreurs, et était d'avis que les mentalités peuvent être transformées par le droit. Il était favorable aux institutions et au droit internationaux ; il était en faveur du libre-échange, notamment pour ses vertus pacificatrices ; et il préconisait des mesures de protection des minorités. Après une étude de ses mémoires et de plusieurs de ses discours, le constat est sans appel : Dandurand était un libéral qui adhérait à des valeurs assez semblables à celles de l'idéalisme wilsonien.

Dans un discours prononcé en 1929, il déclare ainsi, au sujet des quatorze points de Wilson, qu'elles représentent la chance « d'unir les efforts pour sauvegarder le monde contre le retour d'une pareille calamité [la Première Guerre mondiale]³⁶ ». Sur Wilson même, il écrit, dans ses mémoires :

J'ai toujours pensé que Wilson avait été l'un des plus grands présidents de la République après ou même avant Washington et Lincoln ; en Europe, beaucoup de gens jugent comme moi. Du premier jour de son intervention dans la guerre jusqu'au jour de l'Armistice, il se fit le porte-parole de la conscience universelle. Le monde entier écoutait sa voix et acceptait ses avis comme ceux de l'oracle prédestiné. Durant cette période, il fut le grand pape laïque à qui le monde reconnaissait l'infaillibilité ; mais, indépendamment

de tout cela, il avait tout de suite gagné mon admiration pour sa droiture, son sens élevé de la justice et sa force de caractère.³⁷

Dandurand, en compagnie d'un groupe de délégués britanniques, rencontre Wilson en 1913 à la Maison-Blanche. Laurier, dont le gouvernement vient de perdre le pouvoir sur la question du traité de réciprocité avec les États-Unis, l'a chargé d'informer Wilson que le Parti libéral est toujours favorable à ce traité, approuvé par le Congrès ; Dandurand a pour mission de demander à Wilson de le laisser dans les Statuts. L'objectif de cette stratégie est de permettre plus facilement au Parti libéral de soumettre de nouveau la question aux Canadiens à la prochaine élection. D'après Dandurand, Wilson, qui était favorable au libre-échange, voyait d'un bon œil ce traité³⁸.

Dandurand continue d'être favorable au libre-échange même après la crise de 1929. Il déclare en 1935 : « Le libre-échange entre les nations rendrait les frontières invisibles et permettrait un commerce plus intime entre les peuples³⁹. » Il croit, à l'instar de Montesquieu ou de Kant, que le libre-échange favorise la pacification des relations internationales.

L'époque où il a présidé l'Assemblée de la SDN est restée, pour Dandurand, celle des « jours heureux », des « années d'euphorie » où il « existait des idéaux pour lesquels on pouvait lutter⁴⁰ ». On le comprend facilement, quand on lit ce qu'il écrit sur la SDN. Par exemple : « [nous] avons foi en elle parce qu'elle réunit chaque année presque la totalité des nations du globe. Ce seul contact fait naître un désir manifeste de coopération [...]. Ce sont les grandes puissances qui ont le plus à craindre, car elles ont la puissance militaire. Lorsqu'elles se heurtent, le monde entier en est ébranlé⁴¹. Ou encore : « Nous avons actuellement la Ligue des Nations. Elle n'est pas parfaite, mais j'espère que, sous peu, tous les pays en feront partie. Je désire rester idéaliste ; je considère la ligue comme le précurseur d'un avenir meilleur⁴². » Dandurand fonde beaucoup d'espoir sur la SDN, qui, dit-il, « fait gagner dans le monde international l'esprit d'une coopération plus étroite [et] que c'est sur ce principe que repose le nouvel ordre des choses. La diplomatie secrète est mise hors la loi⁴³. »

Pour Dandurand, la SDN a une mission plus large que celle d'assurer la paix et la sécurité : « Au point de vue maladies, hygiène, drogue, traite des femmes et des enfants, etc., explique-t-il, la Société des Nations reçoit l'appui de 47 à 50 nations membres et de plusieurs États non membres. Les drogues, les épidémies, les fièvres, les maladies de toutes sortes ne connaissent pas de frontières nationales, et il est impossible de les combattre sans effort collectif⁴⁴. » Dandurand est également très attaché à l'Organisation internationale du travail, parce que, dit-il, des conditions de travail pénibles « engendrent un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger⁴⁵ ».

Dans les années 1930, alors que la SDN est en crise et qu'il n'y est plus représentant du Canada, Dandurand s'intéresse toujours de près à l'avenir de l'organisation, et il fait appel à un ultime effort pour la sauver. Pour lui, la faillite des sanctions contre l'Italie représente une très grande déception⁴⁶.

AUTRES PERSPECTIVES

Le droit contre la puissance

Dandurand a toujours favorisé le droit contre la puissance, parce qu'il croit que le dernier recours des États ne doit pas être la guerre, mais le droit : « L'arbitrage obligatoire devrait être l'évangile de la démocratie, car cela signifie l'égalité devant la loi⁴⁷. » Devant le cercle universitaire de l'Université de Montréal en 1924, il condamne « la force qui mène le monde⁴⁸ », le droit étant « le principe qui gouverne les individus dans les sociétés civilisées, seule la jungle y échappe⁴⁹ ». Dandurand soutient que les pays doivent se doter « d'un corps de doctrines dont elles s'imprégneront elles-mêmes et dont elles deviendront prisonnières dans le règlement de leurs propres différends⁵⁰ ».

En 1929, dans un discours prononcé devant le Sénat, il cite le pacte Briand-Kellogg⁵¹.

[...] considérée jadis comme le droit divin et demeurée dans l'éthique internationale comme une prérogative de la souveraineté, une pareille guerre est enfin destituée [par le Pacte Briand-Kellogg] juridiquement de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité. [...] La guerre ne sera légitime que pour la défense. Ce traité pose tout simplement comme principe la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale. Il porte un coût à l'idée de conquête et à l'ambition égoïste. [...] Celui qui étudie la politique mondiale ne peut s'empêcher de voir que ce Pacte n'est que la base d'un nouvel édifice social [...] qui contribue au mouvement général du maintien de la paix.⁵²

L'arbitrage, selon Dandurand, doit prédominer dans les relations internationales : « Renoncer à la guerre comme instrument de politique, affirme-t-il, n'est-ce pas accepter obligatoirement le règlement de tous les différends par le moyen de l'arbitrage⁵³ ? » Il soutient que les gouvernements doivent écouter davantage l'opinion publique, et que la pression populaire, dans les démocraties libérales, peut forcer les gouvernements à adhérer aux traités internationaux d'arbitrage, et que « la SDN ne vivra que si elle s'appuie sur l'opinion publique⁵⁴ ».

Il est également favorable au principe du désarmement : « Il n'y a pas d'arbitrage et de sécurité sans désarmement, et il n'y a pas de désarmement

sans arbitrage et sécurité⁵⁵. » Le désarmement est un principe essentiel, parce que, dit-il, « [...] un vaincu ne se résigne jamais » et qu'une « paix imposée au vaincu, c'est un statu quo sans espoir⁵⁶ ».

En 1921, il affirme que « c'est l'absence du contrôle dans la fabrication et la vente des munitions de guerre qui constitue un danger perpétuel à la paix du monde⁵⁷ », et reprend cette idée en 1932 :

Si toutes les nations d'Europe agissent de bonne foi, pourquoi n'autorise-t-on pas le contrôle de la Société à inspecter et à surveiller, outre les 50 kilomètres de territoire allemand, le territoire de chaque pays sur ce continent-là ? À vrai dire, pourquoi ne pas appliquer ce principe au monde entier ? En supposant que les pays n'ont rien à cacher, pourquoi n'ouvrent-ils pas leurs frontières pour permettre une telle inspection ? Je croyais qu'il ne pouvait y avoir de paix en Europe, qu'aucun Européen ne pouvait dormir en paix tant que n'aurait été conçu un plan qui permît à chaque nation de savoir ce qui se passe de l'autre côté de la frontière.⁵⁸

La défense des droits des minorités

Dandurand s'est illustré à la SDN sur la question de la défense des minorités ; la SDN, selon lui, devait être « l'extrême espérance des faibles⁵⁹ ». Il y crée ainsi le « Comité des Trois », dont le rôle est de transmettre une plainte provenant d'une minorité au gouvernement concerné en le priant de justifier sa position.

Au cours de la huitième session ordinaire de l'Assemblée de la SDN, en 1927, il déclare :

Les minorités sont souvent susceptibles et ombrageuses. Il faut non seulement les traiter avec justice, mais aussi avec générosité, pour leur faire oublier qu'elles sont la minorité. C'est là la plus haute expression de la civilisation. Nous cherchons à maintenir la paix à nos frontières ; nous y réussirons d'autant plus sûrement que nous aurons pratiqué à l'intérieur, envers nos compatriotes, envers nos propres frères, toutes les vertus qui font l'homme meilleur.⁶⁰

Une cour internationale de justice

Dandurand tenait à la création d'une Cour internationale de Justice. « Il est difficile d'obtenir que les grandes nations renoncent à leur pouvoir et se placent au niveau des plus petites devant une cour mondiale, explique-t-il en 1928, mais je ne puis m'empêcher de croire que c'est le seul moyen qui nous acheminera vers une paix permanente dans tout l'univers⁶¹. »

Il déclare, en 1930 : « Les grandes puissances hésitèrent à s'engager, bien que les petites nations témoignassent d'empressement. Celles-ci n'avaient que leur droit à affirmer, tandis que les grandes puissances

pouvaient compter sur leur force. Le problème consistait à amener les grandes puissances au niveau des petites, comme dans le cas d'une puissante corporation et d'un humble citoyen qui se trouvent sur un pied d'égalité devant une cour de justice⁶². » Puis, en 1942, il exprime le regret « qu'on n'ait pas rendu obligatoire la juridiction de la Cour internationale de Justice. Je croyais que c'était une faiblesse dans la constitution de cette cour et qu'il fallait en prendre note⁶³. »

CONCLUSION

Dandurand n'était pas un isolationniste, mais bien un idéaliste qui croyait au progrès moral, au libre-échange, à la coopération et aux institutions internationales ; il favorisait le droit contre la puissance et appuyait les mesures d'arbitrage obligatoire et de désarmement et s'est toujours fait le défenseur des droits des minorités. Alors, dans ce contexte, comment peut-on expliquer sa célèbre phrase sur la « maison à l'épreuve du feu, loin des matières inflammables » ? Dans ses mémoires, à propos de la position canadienne sur l'article X du Protocole de Genève, Dandurand écrit :

À mon retour au pays, M. King invita quelques collègues à « Laurier House » et quelques techniciens qui avaient déjà étudié le Protocole. 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 contre un pays que les États-Unis ne mettaient pas en interdit et qui a le droit de se servir du Saint-Laurent et de nos canaux pour continuer à commercer avec nos voisins. Le danger que, dans un avenir plus ou moins éloigné, le droit à la migration des peuples fût proclamé d'ordre international fut aussi discuté. À l'occasion de l'amendement japonais fait au Protocole, Scialoja me dit, alors qu'on discutait de cet amendement : « Les guerres futures porteront sur le droit à la migration des peuples et celui du partage des matières premières. » *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 le Canada repoussât le principe d'arbitrage obligatoire et je suggérai que, dans notre réponse, il fût dit clairement que nous étions en faveur des principes qui étaient à la base du Protocole. Tous répondirent affirmativement et le D^r Skelton, sous-ministre des Affaires extérieures, fut chargé de rédiger la dépêche qui fut expédiée à Genève. Skelton m'en soumit le texte. Ce fut le document que nous ne cessâmes de citer à Genève « *as Mr King's message* », car il portait la signature du Premier ministre. Il me revint en mémoire qu'une année ou deux plus tard, je causais avec M. King et lui parlais de ce message. Il avait oublié la décision que nous avions prise chez lui et me dit : « *Who drafted that document anyway ?* » Je lui rappelai les directives données lors de cette réunion sous son toit. Je crois vraiment que cette dépêche, qui allait à

l'encontre de la politique londonienne, joua un rôle décisif dans l'élection du Canada au Conseil en 1927.⁶⁴

Dans ce message de King du 9 mars 1925 que cite Dandurand, le Premier ministre affirmait la confiance du Canada dans la SDN tout en refusant d'adhérer au Protocole, parce qu'il ne pouvait s'engager à participer à des sanctions économiques ou militaires et à pratiquement toutes les guerres futures. Le Canada justifiait sa position par le refus du gouvernement américain de participer à une telle entente. Le Canada s'y montrait cependant favorable, contrairement à la Grande-Bretagne, qui s'opposait aux principes de l'arbitrage obligatoire et du désarmement.

Selon Dandurand, l'échec de la SDN est dû à l'égoïsme de la Grande-Bretagne et des États-Unis. La Grande-Bretagne, dit-il, se retranchait dans son île sauf lorsque ses intérêts coloniaux étaient en jeu, et les États-Unis pouvaient « se vanter d'avoir gagné la guerre par leur intervention à la dernière heure... mais [...] avaient encore plus certainement perdu la paix en se retirant sous leur tente⁶⁵ ».

Au sujet de l'attitude des États-Unis, Dandurand écrit d'ailleurs :

Je n'aurais pas hésité à voter contre le pacte si nous avions envisagé l'absentéisme des États-Unis. Seul pour garantir la paix en Europe ? Le Canada commettrait un acte de folie criminelle en ne s'y ralliant comme entité distincte dans de telles circonstances. Et voilà pourtant ce qui est arrivé. [...] Malgré la trahison des États-Unis de l'ambition légitime de l'humanité, mon expérience à la Société et mon étude approfondie du Pacte ont complètement modifié mon point de vue et m'ont rendu ferme partisan de la Société des Nations, telle qu'elle est.⁶⁶

NOTES

La rédaction de texte a été rendue possible grâce à la collaboration de Kevin Chapat et d'Annie Chaloux.

¹ Paul-André Linteau, René Durocher et Jean-Claude Robert, *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise (1867-1929)*. Tome 1, Montréal, Boréal, 1989.

² Raoul Dandurand, *Le sénateur-diplomate. Mémoires 1861-1942*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et l'Institut québécois des Hautes études internationales, 2000, p. 251. À partir d'ici : Dandurand, *Sénateur-diplomate*.

³ André Donneur, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin universitaire, 1994, p. 9.

⁴ Ramsay Cook, *Le Canada : Étude moderne*, trad. par Claude Rommex, Toronto et Vancouver, Clarke, Irwin & Company Ltd. Davies, Colin, 1981.

⁵ Lorna Lloyd, « Le Sénateur Dandurand. Pionnier du règlement pacifique des différends », *Études internationales*, vol. 23, n° 3 (septembre 1992), p. 581-606.

⁶ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 169-70.

⁷ Charles-Philippe David et Béatrice Pascual, « Précurseur de la sécurité humaine. Le Sénateur Raoul Dandurand (1861-1942) », dans Charles-Philippe David (dir.), « De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurand et la vision idéaliste des relations internationales », *Études internationales*, vol. 31, n° 4 (décembre 2000), p. 649-674 ; Jean-François Rioux, « L'héritage de Raoul Dandurand et la sécurité humaine », *Études internationales*, vol. 31, n° 4 (décembre 2000), p. 745-762 ; Albert Legault, « Préface », dans Charles-Philippe David (dir.), « De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurand et la vision idéaliste des relations internationales », *op. cit.*, p. 641-648.

⁸ Marcel Hamelin, *Les mémoires du sénateur Raoul Dandurand, le sénateur diplomate (1861-1942)*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, Presses de l'Université Laval, Québec, 2000, p. 4. À partir d'ici : Hamelin, *Mémoires*.

⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰ John Hilliker, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada, vol. 1 : Les années de formations, 1909-1946*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1990, p. 145 et 242.

¹¹ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 107.

¹² Gabriel Hanotaux et Raoul Dandurand, *France et Canada : l'avenir des relations franco-canadiennes*, Paris, France-Amérique, 1910.

¹³ Cité dans Legault, *op. cit.*, p. 641.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hamelin, *Mémoires*, p. 4.

¹⁷ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 62.

¹⁸ En décembre 1912, le gouvernement Borden dépose un projet de loi qui permet au pays de financer jusqu'à hauteur de 35 millions de dollars la Grande-Bretagne afin de financer sa marine. Le projet de loi est voté par les Communes, le 15 mai 1913, mais rejeté par le Sénat, dominé par les libéraux.

¹⁹ Hamelin, *Mémoires*, p. 5.

²⁰ Cité dans Hamelin, *Mémoires*, p. 5.

²¹ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 249-250.

²² C'est au cours de cette séance de 1924 que l'État libre d'Irlande a été créé. Dans sa charte, il est mentionné que « ce pays jouira de tous les privilèges dont jouit la "Puissance" du Canada ». Dandurand raconte : « La délégation irlandaise siégeait non loin de nous à l'Assemblée et nous prîmes aussitôt contact, et Fitzgerald de s'exclamer : "Les Canadiens ! Il nous faut bien vous suivre puisque, d'après notre charte, vous êtes notre étoile polaire. » Quelques instants après, l'Assemblée était appelée à se prononcer par oui et par non, sur une proposition du président. Le Canada répondit en français : "oui", et quand l'État libre d'Irlande fut appelé : "oui", répondit Fitzgerald. Je me retournai vers lui et il m'indiqua d'un geste qu'il faisait comme nous. » Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 250.

²³ Cité dans Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 270.

²⁴ Cité dans Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 270-271.

²⁵ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 135-136.

²⁶ *Ibid.*, p. 152.

²⁷ *Ibid.*, p. 334.

²⁸ *Ibid.*, p. 337.

²⁹ Cité dans John MacFarlane, *Ernest Lapointe and Quebec's Influence on Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 132.

³⁰ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 57.

³¹ *Ibid.*, p. 37.

³² *Ibid.*, p. 23.

³³ *Ibid.*, p. 29.

³⁴ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 663.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 654.

³⁷ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 169-70.

³⁸ *Ibid.*, p. 170-171.

³⁹ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 660.

⁴⁰ Cité dans Lloyd, 1992, p. 581-582 et 606.

⁴¹ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 662.

⁴² Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 652.

⁴³ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 654-655.

⁴⁴ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 659.

⁴⁵ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 660.

⁴⁶ Hamelin, *Mémoires*, p. 8.

⁴⁷ Cité dans Legault, *op. cit.*, p. 642

⁴⁸ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 654.

⁴⁹ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 656

⁵⁰ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 655.

⁵¹ Le Pacte Briand-Kellogg a été conclu en août 1928 à Paris. Il tire son nom des deux hommes qui l'ont conçu, Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères de France, et Frank Billings Kellogg, Secrétaire d'État des États-Unis. Ce Pacte mettait la guerre « hors-la-loi ». Les 15 pays qui ont adhéré au traité ont pris l'engagement suivant : ils « condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

⁵² Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 654.

⁵³ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 655.

⁵⁴ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 665.

⁵⁵ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 662.

⁵⁶ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 661.

⁵⁷ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 662.

⁵⁸ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 663.

⁵⁹ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 652.

⁶⁰ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 664.

⁶¹ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 656.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Dandurand, *Sénateur-diplomate*, p. 251-52 ; nous soulignons.

⁶⁵ Cité dans Hamelin, *Mémoires*, p. 8.

⁶⁶ Cité dans David et Pascual, *op. cit.*, p. 669.