

Mémoire présenté au
Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre
des communes

sur les affaires consulaires et les enlèvements à l'étranger

par

Daniel Livermore, Ph. D.,

anciennement directeur général, Sécurité et renseignement,
Affaires étrangères et Commerce international Canada, 2002-2006, et
présentement agrégé supérieur de recherche, École supérieure d'affaires publiques et
internationales, Université d'Ottawa

Aucun domaine de la politique étrangère du Canada ne touche les Canadiens aussi directement que les affaires consulaires. Pourtant, la plupart des Canadiens ne comprennent pas bien les politiques et les pratiques canadiennes dans ce domaine, surtout dans les domaines les plus difficiles, comme l'intervention dans les cas d'enlèvements. Dans ce bref mémoire, je voudrais aborder trois points principaux. D'autres en ont peut-être abordé certains. Au moins un de ces points sera probablement nouveau pour le Comité.

Premier point : Le mantra selon lequel le gouvernement du Canada ne négocie pas avec les kidnappeurs est inutile. Il n'est pas non plus exact. Il s'agit d'un mauvais point de départ pour les politiques, et il ne mène nulle part. Un seul principe devrait guider l'action canadienne dans ce domaine : aider les Canadiens à retourner chez eux sains et saufs. Que ce soit le point de départ de l'action canadienne. Il pourrait être raisonnable et nécessaire d'adopter une position publique selon laquelle le gouvernement du Canada ne paie aucune rançon et ne négocie pas la libération des Canadiens sous la menace d'une arme à feu. Mais nous devons reconnaître que ces types de déclarations sont des exercices de relations publiques qui font partie d'une stratégie de négociation, et non des fins en soi. De plus, ce sont des slogans dénués de sens dans un monde compliqué où des entreprises paient volontiers des rançons et où des affaires sont conclues dans le cadre d'un jeu d'enlèvement. Que notre objectif le plus fondamental soit clair : la sécurité des Canadiens. Le Comité rendrait service à la population canadienne en clarifiant cette priorité.

Deuxième point : La législation et la centralisation bureaucratique ne sont pas les bonnes réponses organisationnelles pour donner suite aux enlèvements. La législation lie les mains des fonctionnaires dans la gestion des affaires et ne peut conduire à des résultats idéaux, car les obligations juridiques entrent rapidement en conflit avec l'objectif ultime de l'action consulaire, qui exige une exécution souple et adaptative. Le fait de se laisser emporter par des slogans, comme nommer un « tsar » des enlèvements, occulte plus la réalité qu'il ne la clarifie. J'espère que le Comité évitera la tentation de recourir à des slogans qui peuvent sembler bons pour les novices, mais qui sont aussi inutiles à l'action canadienne et même nuisibles.

Il existe déjà une entité centrale appropriée pour assurer le leadership du gouvernement du

Canada : Affaires mondiales Canada. Ce qu'il faut, c'est veiller à ce qu'AMC continue d'offrir un centre de coordination de haut calibre en cas d'enlèvement et d'autres affaires consulaires graves. Le coordonnateur devrait être le chef des services consulaires d'AMC ou un cadre supérieur désigné, parfois un agent consulaire, parfois un cadre supérieur d'une division géographique. Ce représentant devrait respecter un ensemble de lignes directrices opérationnelles approuvées par le Bureau du Conseil privé, et s'en inspirer, pour lui permettre d'exercer son pouvoir de convocation, d'assurer la coordination au sein du gouvernement du Canada et de disposer d'une certaine latitude dans la gestion des cas. La structure d'un système simple, mais responsable, devrait être ainsi. Il devrait y avoir des exercices sur les « leçons apprises » après chaque épisode d'enlèvement. Le Comité peut jouer un rôle important en veillant à ce qu'AMC soit bien structuré, qu'il existe des directives opérationnelles et que les exercices sur les leçons apprises soient menés. Le Comité devrait évaluer ces travaux en temps utile.

La plupart des affaires consulaires graves sont coordonnées par un groupe de travail interministériel dirigé par un cadre supérieur d'AMC. Ce type d'opération de coordination confère au gouvernement l'autorité nécessaire pour s'occuper de plusieurs aspects de la situation consulaire, qu'il s'agisse de la mobilisation des ressources de renseignement du gouvernement, des instructions données aux missions diplomatiques canadiennes à l'étranger, de la coordination avec le secteur privé ou les organismes internationaux pertinents, ou de l'intervention auprès des familles touchées ou des médias. Il faut nécessairement faire appel à de nombreux ministères et organismes du gouvernement du Canada. La coordination comprend la délégation, l'échange d'information et la discipline entre tous les ministères et organismes.

Sur ce point, il faut souligner que la GRC ne peut pas et ne devrait pas assurer le leadership dans ce domaine et qu'elle devrait seulement intervenir dans les enlèvements internationaux qu'à titre consultatif. La GRC est un service de police canadien qui n'a qu'une connaissance limitée des menaces étrangères ou des dimensions internationales des enlèvements. Son mandat de poursuite pénale peut être en contradiction avec la nécessité d'établir des liens avec les auteurs d'enlèvements. De plus, comme cela a été établi dans des affaires antérieures, la GRC n'est pas l'organisme approprié pour traiter avec les familles et les amis au Canada lorsque s'aggravent les questions consulaires. Et elle n'a manifestement pas la compétence nécessaire pour traiter avec les médias.

Troisième point : Le gouvernement du Canada doit permettre à ses représentants diplomatiques d'avoir toute une gamme de contacts à l'étranger, y compris avec des organisations qui pourraient s'adonner à des enlèvements. Ces contacts peuvent être directs ou par l'intermédiaire d'interlocuteurs tiers. Depuis un certain temps, il est interdit aux représentants diplomatiques canadiens de communiquer avec certaines organisations à l'étranger, principalement en raison de leurs liens avec le terrorisme, les insurrections ou les conflits civils. Il s'agit parfois de l'OLP, de l'ANC et des FARC. Il est sans doute logique et raisonnable que nous n'ayons aucun contact « officiel » avec certaines organisations. Mais dans un monde rude aux prises avec de nombreux problèmes et se caractérisant par nombreuses complexités, il est tout simplement naïf et contre-productif de n'avoir aucun contact, et surtout de n'avoir aucun moyen d'entrer en contact. Nous nous tenons seuls dans l'effort de paraître convenables et purs. Et, en fin de compte, nous nous punissons par de telles interdictions, car nous nous privons de notre capacité de comprendre les événements à l'étranger et de communiquer avec les personnes impliquées dans les grands événements

internationaux. Nous évitons peut-être aussi les organisations qui, pour des raisons qui leur sont propres, pourraient jouer un rôle crucial dans le dénouement positif des cas d'enlèvement. Il ne fait aucun doute que le gouvernement du Canada doit autoriser ces types de contacts et que chaque contact doit être étroitement contrôlé au sein d'AMC, principalement par l'intermédiaire d'instructions opérationnelles aux missions à l'étranger. Néanmoins, le principe est important : le gouvernement du Canada a besoin d'un éventail aussi large que possible de contacts à l'étranger, et il devrait être prêt à autoriser de tels contacts permanents (même s'ils ne sont pas attribués) lorsque cela est possible. Ainsi, dans des situations défavorables à l'étranger, comme les enlèvements, ces contacts peuvent rapporter des dividendes.

Chaque agent consulaire chevronné souligne un point supplémentaire au sujet des cas consulaires : ils sont tous différents. Ce qui fonctionne dans un cas, dans un pays, ne fonctionnera pas nécessairement dans un autre cas, dans un autre pays. Ce qui peut sembler raisonnable dans un cas peut être contre-productif et nuisible dans un autre cas. En conséquence, la recherche d'une cohérence opérationnelle dans le travail consulaire, bien qu'elle soit louable sur le plan de la motivation, n'est essentiellement pas fondée dans un monde où le travail consulaire doit reposer sur la diplomatie, la créativité et la patience, et viser à assurer la sécurité des Canadiens. Le Comité rendrait un excellent service aux Canadiens en mettant l'accent sur ces points et en insistant sur l'objectif ultime du travail consulaire. Dans le cas d'un enlèvement, cela signifie qu'il faut aider les Canadiens à retourner indemnes dans leur famille et auprès de leurs amis. Si nous perdons cet objectif de vue, nous rendons impossible le travail des personnes responsables de la gestion des cas consulaires.