



Rapport de synthèse

Autrice : Anne Leahy –Premier secrétaire (affaires internes) ambassade du Canada en URSS (1980-82), *persona non grata* en 1988 et ambassadrice en Russie 1996 -1999

Thème du panel : Perspectives diplomatiques sur la « zone grise » de l'intervention étrangère

Recommandations :

Renforcer considérablement nos capacités diplomatiques sur le terrain tel que détaillé dans le 'Rapport du Comité du Sénat sur le service extérieur du Canada' (décembre 2023) renforçant ainsi l'analyse en sécurité et renseignement qui se fait à la centrale

Éduquer à la résilience, favoriser un 'réflexe citoyen' de sécurité nationale : sensibiliser les canadiens aux attraits et vulnérabilités du Canada qui suscitent une ingérence dans un cadre national et intégré dans une stratégie internationale

Questions clés :

À QUOI SERVENT LES CONVENTIONS DE VIENNE?

Trois principes fondent ces Conventions : le respect de la souveraineté de l'État, la non-ingérence dans les affaires de l'État et la réciprocité. Ce dernier est très important. Il explique pourquoi le Canada, qui a un service diplomatique à l'étranger relativement peu nombreux, doit tenir compte de l'impact sur notre service qu'aurait une réponse à des mesures diplomatiques appliquées pour sanctionner un comportement non conforme au statut diplomatique.

L'Article 41 stipule les privilèges et immunités et les devoirs et responsabilités aussi bien des envoyés d'un État que ceux des pays hôtes envers eux.

Les diplomates canadiens sont tenus de respecter l'Article 41 et plusieurs codes d'éthique et de conduite qui s'appliquent aux fonctionnaire, diplomate et chef de mission. Les parlementaires et ministres doivent suivre la directive 'Pour un gouvernement ouvert et responsable' (2015).

Les représentants étrangers dûment accrédités, s'ils ne sont pas régis par des codes d'éthique nationaux, ont l'obligation de respecter les lois du pays hôte.

Un geste peut-il être légal et illégitime? L'individu et l'État

Quand un diplomate étranger cherche à établir une relation avec une personne d'intérêt au Canada, cette personne doit se demander ce qui la rend intéressante à moins que ce soit publique ou évident. Elle doit surtout se dire qu'il est possible qu'un diplomate considère comme 'légitime' selon sa

propre culture un comportement qui ne l'est pas selon les coutumes qui sont acceptables au Canada. Si ce comportement enfreignait nos lois, ce diplomate serait dans une sorte de légalité puisque couvert par la Convention de Vienne. Il pourrait toutefois être vu par les canadiens comme n'étant pas légitime parce que contraire aux normes culturelles et éthiques de notre société.

Les personnes susceptibles d'être 'd'intérêt' gagneraient à connaître les exigences du gouvernement canadien envers ses diplomates.¹ Cela aiderait à juger si l'approche d'un diplomate étranger est conforme à nos attentes (donc légitime).

Les activités d'un État peuvent être légales mais non légitimes p.ex. se servir des media officiels d'information pour créer des campagnes de désinformation qui contribuent à fausser le résultat d'une consultation populaire ou alimenter des courants de haine raciale.

L'intimidation verbale exercée par un ambassadeur en poste au Canada pourrait être légale mais pas toujours légitime selon son intensité. À quel moment un discours agressif répété devient-il un manque de respect intolérable pour les autorités? C'est un jugement politique fondé sur des considérations de sécurité nationale qui devraient primer sur les considérations partisans.

L'Article 9 traite de l'expulsion de diplomates.² C'est l'article que l'Inde aurait enfreint en 2023 en voulant retirer l'immunité diplomatique à 22 diplomates canadiens **avant** d'informer le Canada qu'elle les déclarait indésirables, ce qui les aurait ainsi rendus vulnérables à des abus juridiques et/ou représailles.

Qu'est-ce qui distingue un diplomate d'un espion?

L'Article 3 de la Convention décrit les fonctions d'une mission diplomatique. Représentation, protection, négociation, information et promotion. Accès consulaire. Cela explique pourquoi maintenir une mission fonctionnelle en temps de crise est essentiel pour défendre nos intérêts.

C'est ici où se trouve la réponse à **ce qui distingue un diplomate d'un espion** puisqu'une partie de sa mission est : « d) S'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant. ». Le diplomate ne doit pas agir de façon clandestine. L'espion n'est généralement pas déclaré au gouvernement hôte mais le diplomate l'est toujours donc connu des autorités.

Zone grise : Agir ouvertement n'est pas sans risque pour le diplomate et les citoyens locaux avec qui il est en contact. Selon la qualité des relations entre deux pays, le pays hôte peut exprimer son déplaisir en étant plus ou moins tolérant de la nature des contacts qu'entretiennent des diplomates.

¹ « Code de conduite pour les représentants du Canada à l'étranger » Affaires mondiales Canada

² « L'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire. 2. Si l'État accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'État accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission »

La détention de notre ancien diplomate en Chine a montré qu'il y a de la confusion chez les canadiens concernant la nature des activités du diplomate. Il est important de la dissiper.

Quelles sont les mesures diplomatiques compatibles avec la Convention de Vienne?

- Lenteur dans l'approbation des visas du personnel diplomatique
- Refus d'approbation des mêmes visas
- Lenteur ou non-approbation de l'accréditation de chefs de mission; des attachés militaires
- Refus d'accorder l'agrément à un chef de mission proposé
- Retrait de personnel local
- Png de personnel déjà approuvé mais pas encore en poste
- Expulsion (png) de personnel en poste
- Coupure temporaire dans le nombre de postes diplomatiques permis à la mission
- Expulsion de personnel et coupure dans le contingent
- Fermeture de consulat, de bureau, d'ambassade

Faut-il mettre à jour les Conventions de Vienne?

Il y aurait plus à perdre qu'à gagner de s'engager dans une mise à jour. L'intérêt commun de tous les États quelle que soit leur importance est que les règles s'appliquent à tous. Le principe de réciprocité est fondamental. Ce sont les États qui appliquent la Convention et en demeurent les protagonistes même avec l'apparition d'acteurs non-étatiques. Le comportement des puissances est fondé sur le rapport de forces et ne changerait pas à cause d'une mise à jour des Conventions. Elles sont par ailleurs rédigées de sorte qu'elles tiennent compte des évolutions technologiques. Le risque de creuser les différences entre États l'emporterait sur la volonté de réaffirmer la validité des principes juridiques qui les sous-tendent.

QUALITÉ DU PRODUIT; « NEED TO KNOW »

Exercer leur influence est dans la nature des relations entre États. Son objectif, sa transparence, les moyens et le moment choisis, la durée dans le temps, le degré de concertation entre acteurs et dans le temps sont des critères qui nous permettent de décider si telle action est bénigne, ambivalente, nocive ou hostile à nos valeurs, intérêts et l'intégrité des institutions.

Une experte australienne offre le concept du continuum.³ Elle compare les facteurs identifiant les zones grises dans l'espace militaire et le domaine civil. Selon les seuils p.ex. juridique, du déni plausible, on passe de l'influence à l'ingérence.

On peut argumenter à propos de balises, lignes directrices, critères ajustables.

L'essentiel demeure les **ressources humaines** en 'capacités synaptiques', soit l'expérience et les connaissances pour faire des liens entre événements et au moyen de renseignements de toutes sources. J'ajouterai que plus les moyens technologiques sont avancés, plus la vérification humaine (le 'reality check' humain) est importante pour valider le produit.

La valeur ajoutée de Affaires mondiales est la perspective vue de l'étranger. Les représentants des divers agences et ministères sont affectés dans nos ambassades et participent de façon collégiale aux affaires de l'ambassade. Toute discussion est enrichie des angles d'approche différents sur des sujets complexes. AMC fait ainsi bénéficier la communauté de la sécurité et de renseignement à Ottawa d'un point de vue de l'extérieur élargi, reflétant la réalité sur le terrain et situé dans le contexte des relations entre États.

Le plus important est la crédibilité de l'analyse du risque politique sur laquelle repose la prise de décision politique.

Quand je me suis jointe aux Affaires extérieures, la règle *sine qua non* concernant l'accès aux renseignements était qu'il se faisait uniquement sur une base de **need-to-know** - de stricte nécessité. Son partage ne doit se faire que si strictement nécessaire pour un sujet précis, indépendamment du statut ou de l'importance du lecteur potentiel et du niveau de sa cote sécuritaire même si ce niveau est adéquat pour le document en question. Nos cotes de sécurité devaient être mises à jour et aussi renouvelées à tous les 5 ans.

RÉSILIENCE DE LA SOCIÉTÉ, CIVILE ET POLITIQUE

«If you see something, say something» – Toronto Transit Commission

Il s'agit de créer un réflexe citoyen de sensibilité aux avantages du mode de vie respectueux des droits et libertés dont profitent les canadiens et à la nécessité de le protéger. Ainsi motivés, les canadiens dans la vie publique et privée seront plus réceptifs aux informations transmises dans les séances d'information pour détecter les approches douteuses et les campagnes visant à fragmenter les sociétés.

Quelques points :

³ Katherine Mansted, « The Domestic Security Grey Zone: Navigating the Space Between Foreign Influence and Foreign Interference » (Février 2021) Document hors-série du National Security College, https://crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/nsc_crawford_anu_edu_au/2021-02/nsc_foreign_interference_op_2021.pdf

- Inclure leur personnel exonéré dans les séances d'informations aux politiciens
- Encourager une collaboration visible et non-partisane entre diverses juridictions dans la lutte aux vecteurs de l'ingérence qui ne concerne pas que le palier fédéral p.ex. le crime organisé
- Exposer le lien entre les agissements localement au Canada et la réputation du Canada auprès de ses partenaires dont elle dépend pour la lutte à l'ingérence;
- Expliquer la responsabilité du Canada envers ses alliés, ce qu'il contribue à la lutte aux acteurs hostiles et les coûts réels de l'inaction
- Modèle de Suède – Psychological Defence Agency. Offre un appui aux municipalités, régions, compagnies, organisations afin de prévenir, détecter et contrer les menaces
- Rendre publiques des informations OSINT – p.ex. des chercheurs ont 'cartographié' les réseaux des nombreux organismes/liens/ associations relevant directement ou indirectement du PCChine présents à travers l'Allemagne dans tous les domaines.⁴

Quelles réponses non juridiques pourraient être appropriées pour faire face à l'intervention étrangère?

Est-ce qu'une campagne de désinformation massive exploitant un sujet contentieux p.ex. l'afflux des migrants compte comme une ingérence? Elle peut être orchestrée bien avant le début formel d'une période électorale et faire partie d'une campagne élargie à d'autres pays. Elle peut aussi se greffer à d'autres enjeux p.ex. la crise du logement exacerbée par les étudiants étrangers – qui se joue au niveau provincial. La motivation adverse devient claire et nocive.

Les solutions juridiques nationales ne suffisent plus nécessairement pour déjouer ces attaques. Elles doivent être renforcées par des mesures coordonnées et mises en œuvre avec nos alliés. Des exemples : le Mécanisme de Réponse Rapide créé à l'initiative du Canada qui fournit aux citoyens des ressources pour débusquer les narratifs trompeurs; la collaboration à l'OTAN en diplomatie publique qui produit des séries comme « Women vs Disinfo » parce que la manipulation d'information vise les femmes le plus souvent.

Enfin, l'action concertée donne plus de poids à des revendications p.ex. la coalition entre pays 'like-minded' que le Canada a formée pour obtenir éventuellement la libération de canadiens détenus arbitrairement en Chine (février 2021).

⁴ : «Mapping China-in-Germany». Didi Kirsten Tatlow is a journalist and independent researcher based in Berlin. Paper presented at the workshop "Mapping China's footprint in the world II," organised by Sinopsis and the Oriental Institute of the Czech Academy of Sciences. Octobre 2019