



Rapport de synthèse

Auteur : Henri-Paul Normandin, ancien ambassadeur, membre de l'Institut d'études internationales de Montréal, Université du Québec à Montréal

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

21 octobre 2024

SOMMAIRE

L'influence est au cœur à la fois de la diplomatie et de l'ingérence.

On peut définir ainsi la diplomatie :

La diplomatie comprend l'ensemble des moyens pacifiques et légitimes déployés par un gouvernement pour promouvoir ses objectifs et défendre ses intérêts sur la scène internationale, en tenant d'influencer les positions, décisions et actions d'autres intervenants.

On peut définir ainsi l'ingérence :

Constitue de l'ingérence le fait, pour un pays, une entité étrangère ou un intermédiaire, de chercher à exercer une influence indue dans un autre pays, soit (i) par le biais d'actions illégitimes, et\ ou (ii) par le biais d'actions porteuses d'une intention malveillante, le plus souvent de manière clandestine.

Pour établir la distinction entre les deux, il convient d'examiner à la fois les actions et les intentions.

Le Gouvernement du Canada aurait avantage à clarifier quelles sont les pratiques qui sont légitimes et acceptables en matière d'influence étrangère de ce celles qui sont illégitimes et inacceptables, le tout tant à des fins internes qu'afin d'informer et éduquer différents publics cibles.

Objectifs

L'objectif du présent document est de :

- 1- Formuler une définition de la diplomatie et de l'ingérence
- 2- Présenter un outil pour faire la distinction
- 3- Formuler des recommandations

Note préliminaire sur le mot "influence"

Le mot "influence" prête souvent à confusion. Parfois on l'utilise comme synonyme de "ingérence". Parfois, à l'inverse, on l'utilise pour caractériser uniquement ce qui est légitime, comme la diplomatie, par opposition à ce qui serait quelque chose de complètement différent, à savoir l'ingérence.

Or, l'influence est au cœur des deux phénomènes.

Il y a l'influence qui est légitime et acceptable. Il s'agit notamment de l'influence exercée par la diplomatie, à laquelle on peut également ajouter le *soft power*.

Et il y a l'influence qui est illégitime et inacceptable, à savoir l'ingérence.

Diplomatie : Définition et observations

Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'existe pas une définition universellement acceptée de la diplomatie.

En s'inspirant de la littérature sur le sujet ainsi que de l'expérience diplomatique, nous mettons de l'avant la définition suivante :

La diplomatie comprend l'ensemble des moyens pacifiques et légitimes déployés par un gouvernement pour promouvoir ses objectifs et défendre ses intérêts sur la scène internationale, en tenant d'influencer les positions, décisions et actions d'autres intervenants.

Soulignons que l'influence est au cœur de cette définition.

Quelques autres observations :

- La diplomatie est principalement l'œuvre de gouvernements nationaux, mais elle peut aussi se faire par des gouvernements infranationaux (États fédérés, provinces, villes) ainsi que des organisations internationales. Des ONG internationales pratiquent aussi certaines formes de diplomatie.
- Les moyens utilisés se doivent d'être légitimes, transparents et pacifiques (e.g. dialogue, information, persuasion, négociations, alliances, recours au droit international, etc.).
- La pression, la coercition (e.g. sanctions économiques) et la menace d'utilisation de la force (mais pas l'usage de la force) peuvent aussi faire partie de la diplomatie.

La diplomatie est l'instrument privilégié pour la mise en œuvre de la politique étrangère d'un gouvernement. Mais ce n'est pas le seul mécanisme d'influence.

Ingérence : Définition et observations

Soulignons d'entrée de jeu que le Gouvernement du Canada ne semble pas avoir retenu une définition de l'ingérence faisant autorité à travers l'appareil gouvernemental. On retrouve plutôt des variantes de définitions et explications contenues dans diverses lois et documents à diverses fins. Cela peut se comprendre, mais engendre néanmoins une certaine confusion. Il est, de plus, étonnant que le texte servant de "définition" la plus couramment utilisée par le Gouvernement du Canada, celle de la Loi sur le SCRS, n'utilise même pas le mot "ingérence".

Soulignons par ailleurs que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) interdit l'ingérence (article 41.1) mais ne définit pas celle-ci.

Afin de déterminer si une démarche constitue de l'ingérence, il est très utile de considérer l'action ainsi que l'intention.

C'est pourquoi nous mettons de l'avant la définition générique suivante. "Générique", parce que nous ne suggérons pas que le Gouvernement du Canada doive l'utiliser de façon uniforme et systématique dans toutes ses lois et documents. En effet, il demeure utile d'utiliser des variations de la définition en fonction de besoins ou objectifs spécifiques : renseignement, loi électorale, etc. Mais une telle définition générique, servant de référence, serait néanmoins utile.

Constitue de l'ingérence le fait, pour un pays, une entité étrangère ou un intermédiaire, de chercher à exercer une influence indue dans un autre pays, soit (i) par le biais d'actions illégitimes, et\ ou (ii) par le biais d'actions porteuses d'une intention malveillante, le plus souvent de manière clandestine.

On notera que le mot "influence" se retrouve à nouveau dans cette définition, mais ici on la qualifie en ajoutant le mot "indue".

Un outil pour faire la distinction

Une fois ces définitions mises de l'avant, il est utile de pousser la réflexion plus loin en examinant quelles actions et quelles intentions sont légitimes et relèvent de la diplomatie, et lesquelles sont illégitimes et relèvent de l'ingérence.

A cette fin, la grille d'analyse qui suit :

ACTIONS

<i>Zone légitime Diplomatie</i>	<i>Zone illégitime Ingérence</i>
<p><i>A prime abord, les actions suivantes peuvent être considérées comme légitimes et relevant de la diplomatie...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Établir des relations • Faire des rencontres privées ou publiques • Intervenir dans des plateformes publiques • Obtenir des informations • Présenter de l'information, faire un plaidoyer • Négocier • Recourir à des démarches juridiques • Informer des conséquences légitimes d'une prise de position, décision ou action des intervenants du pays hôte <p><i>... sauf si elles sont conjuguées avec une intention malveillante</i></p>	<p><i>Dès que l'on s'engage dans les actions suivantes, il s'agit d'ingérence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dissimuler identité et intentions • Désinformer • Solliciter des informations classifiées ou protégées • Offrir des incitatifs, appuis financiers ou matériel • User de menaces, intimidation ou violence • Manipuler ou instrumentaliser des personnes ou organisations • Harceler • User de coercition • Exercer des pressions indues • Faire de la surveillance électronique ou cyberattaques • Faire des activités illégales

INTENTIONS

Zone légitime Diplomatie	Zone illégitime Intention malveillante Ingérence
<p><i>A prime abord, les intentions suivantes peuvent être considérées comme légitimes et relevant de la diplomatie...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avancer des objectifs et défendre des intérêts • Projeter une image positive • Contrer les perceptions négatives • Atténuer les critiques • Faire accepter un point de vue • Faire changer des perceptions \ positions \ politiques \ décisions <p><i>... sauf si elles sont conjuguées avec une action illégitime.</i></p>	<p><i>Dès que l'on poursuit les intentions suivantes, il s'agit d'ingérence :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Saper la légitimité, l'intégrité, la réputation d'institutions ou d'individus • Saper la cohésion sociale • Saper les valeurs • Déstabiliser le pays, les institutions • Porter atteinte à la souveraineté du pays • S'immiscer dans des processus • Perturber des événements • Contrer l'exercice de droits et libertés • Réprimer la dissidence ou les critiques

Ainsi :

- Si nous sommes en présence d'une action légitime et d'une intention légitime, il s'agit de diplomatie
- Si nous sommes en présence d'une action illégitime, il s'agit d'ingérence.
- Si nous sommes en présence d'une action à prime abord légitime mais qu'elle est animée, ultimement, d'une intention illégitime, il s'agit d'ingérence.

Quel niveau de preuve faut-il pour intervenir ?

L'utilisation de la notion d'"intention" dans la grille qui précède soulève une question importante : comment identifier l'intention ? Ce n'est pas toujours facile et évident, mais on peut le faire à partir de divers éléments d'information. Par exemple : la pratique passée d'un État ; des pratiques douteuses, comme être en contact très fréquent avec une personne alors que cette dernière est toujours seule ; les documents internes, publications et déclarations émanant du gouvernement de cet État.

Soulignons que l'ingérence est d'abord et avant tout un phénomène politique. Bien sûr, l'ingérence et divers éléments de celle-ci peuvent aussi constituer un acte criminel ou une infraction administrative en fonction de diverses lois canadiennes. Mais lorsqu'on traite de cette question au niveau politique et diplomatique, nul besoin d'appliquer le standard "hors de tout doute raisonnable". A partir du moment où l'on dispose d'éléments d'information pertinents quant aux actions et intentions, on peut déterminer qu'il s'agit d'un cas d'ingérence et décider d'intervenir en conséquence.

La lutte contre l'ingérence étrangère ne peut, en effet, se limiter à tenter de sanctionner une action complétée une fois que nous avons tous les éléments d'une preuve qui peut résister à l'examen d'un tribunal. Dès que l'on a des informations pertinentes et crédibles qui nous permettent de déceler le déploiement d'une pratique d'ingérence, il nous est loisible d'intervenir sur le plan politique et diplomatique de façon proactive et calibrée afin de tenter de neutraliser cette ingérence.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons ce qui suit :

Le Gouvernement du Canada devrait énoncer une définition de la diplomatie et de l'ingérence pouvant servir de référence générale.

Il ne s'agit pas ici de légiférer ces définitions, mais plutôt de les énoncer à des fins politiques, de communication et d'éducation de différents publics.

Le tout serait tout particulièrement utile pour la deuxième recommandation qui suit :

Le Gouvernement du Canada devrait développer à l'intention de différents publics (élus, fonctionnaires, milieu académique, secteur privé, société civile, communautés diverses, grand public) des outils d'orientation, communication et formation sur l'influence étrangère. Ceux-ci devraient notamment faire la distinction entre ce qui est légitime et acceptable et ce qui est illégitime et inacceptable (voire criminel).

Observations complémentaires :

On pourra toujours objecter deux choses à ce qui précède.

D'une part, la notion de ce qui est "légitime" demeure floue et sujet à interprétation, notamment de la part d'États qui ont des régimes et des cultures politiques différentes des nôtres au Canada. En ce qui touche le flou, c'est pourquoi nous avons complété notre définition par une grille qui identifie ce qui peut être considéré légitime et ce qui ne l'est pas. En ce qui concerne l'interprétation différente probable par différents États, nous reconnaissons cet état de fait. Mais il importe néanmoins que nous, ici au Canada, ayons une idée claire de ce que nous pouvons accepter et ce que nous n'acceptons pas. Qui plus est, il faut communiquer nos attentes et notre perspective à différents publics (e.g. les diplomates en poste au Canada) afin d'augmenter nos chances de succès en matière de lutte contre l'ingérence.

Deuxièmement, on peut toujours arguer qu'il y aura toujours une zone utile d'ambiguïté en matière d'ingérence. Soit. Nous ne prétendons d'ailleurs pas que les définitions et l'outil présenté ci-haut éliminent complètement l'ambiguïté. Mais en l'absence de définitions et explications utiles, comment orienter le travail interne du gouvernement et surtout comment communiquer de façon utile tant aux

canadien.ne.s qu'aux gouvernements et agents d'autres États qui tentent d'exercer de l'influence au Canada ?

Mieux vaut avancer de quelques pas de vers la précision et la clarté que de se contenter de la confusion et de l'ombre.