L'ÉVACUATION DE CANADIENS DU LIBAN EN JUILLET 2006 :

RÉPERCUSSIONS SUR LE GOUVERNEMENT DU CANADA

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénateur Consiglio Di Nino, *président*
L'honorable sénateur Peter A. Stollery, *vice-président*

Mai 2007

Pour plus de renseignements, prière de nous contacter
par courriel :foraffetrang@sen.parl.gc.ca
par téléphone : (613) 990-0088
sans frais : 1 800 267 7362
par la poste : Le comité sénatorial permanent des
affaires étrangères et du commerce international
Le Sénat, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp

This report is also available in English

Table des matières

MEMBRES DU COMITÉ II
ORDRE DE RENVOI III
RECOMMANDATIONS IV
INTRODUCTION 1
CONTEXTE 1
CHRONOLOGIE DE L'ÉVACUATION 3
LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT CANADIEN 5
A. LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL 5
B. LE RÔLE DES AUTRES MINISTÈRES : LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, LES FORCES CANADIENNES AINSI QUE CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA 5
ANALYSE DE L'ÉVACUATION 8
A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PENDANT L'EFFORT D'ÉVACUATION 8
B. LES COÛTS DE L'ÉVACUATION 10
C. COMPARAISONS AVEC D'AUTRES PAYS 10
LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR 12
A. LE PAYSAGE INTERNATIONAL SE TRANSFORME 12
B. PLANIFICATION D'URGENCE ET RESSOURCES DES MISSIONS CANADIENNES À L'ÉTRANGER 14
C. LA COORDINATION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX : L'EXPERTISE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE 16
D. RESSOURCES DISPONIBLES POUR LES ÉVACUATIONS 18
E. LA NÉCESSITÉ D'UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE? 19
F. LA CITOYENNETÉ 20
LISTE DES TÉMOINS 23

Membres du comité

L’honorable Consiglio Di Nino, président
L’honorable Peter A. Stollery, vice-président

et

Les honorables sénateurs :
A. Raynell Andreychuk
Eymard G. Corbin
Dennis Dawson
Pierre De Bané, C.P.
Percy E. Downe
Janis G. Johnson
Frank W. Mahovlich
Pana Merchant
Hugh Segal
David P. Smith, C.P.

Membres d’office du Comité :

L’honorable Marjory LeBreton, C.P., (ou Gérald Comeau) et Céline Hervieux-Payette, C.P., (ou Claudette Tardif).

En outre, les honorables sénateurs Anne C. Cools, Mobina S.B. Jaffer et Vivienne Poy ont participé aux travaux du Comité relativement à cette étude.

De la direction de la recherché parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :

Allison Goody, analyste
Peter Berg, analyste

Monique Régimbald
Adjointe administrative

François Michaud
Greffier du Comité

Ordre de renvoi

Extrait des Journaux du Sénat du mardi 24 octobre 2006 :

L'honorable sénateur Segal propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, l'évacuation des citoyens canadiens du Liban en juillet 2006;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 30 mars 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 avril 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Afin d'améliorer la réaction du Canada en cas de crise importante à l'étranger :

- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait élaborer des plans de communication exhaustifs (à être utilisés tant au Canada qu'à l'étranger) à appliquer dans des situations d'urgence comme celle qui s'est produite au Liban en 2006;
- le MAECI devrait envisager d'adopter des nouvelles stratégies de communication autres que la mise à jour de son site Web d'avis aux voyageurs, notamment l'envoi de textos vers des téléphones mobiles, afin de faciliter les contacts avec les Canadiens lors de crises à grande échelle à l'étranger.

RECOMMANDATION 2

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait effectuer plus fréquemment des évaluations dans ses missions à l'étranger, particulièrement celles qui sont situées dans une région à forte proportion de résidents canadiens et celles où le risque de déstabilisation est élevé. Il pourrait ainsi actualiser l'évaluation des risques de la région et des risques pour les Canadiens, planifier minutieusement les mesures d'urgence et la logistique d'une situation d'urgence à grande échelle, ainsi qu'évaluer les ressources nécessaires à une telle mission.

RECOMMANDATION 3

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait revoir l'affectation de son personnel et des autres ressources dans les missions à l'étranger afin de mettre d'avantage l'accent sur les pays où la taille de la population canadienne résidente est élevée ou bien où des risques de déstabilisation régionale sont présents.

RECOMMANDATION 4

- Le gouvernement du Canada devrait s'assurer qu'il existe du personnel formé et désigné, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et dans les autres ministères et organismes, ainsi que des mécanismes intergouvernementaux qu'il serait possible de mobiliser immédiatement en cas de crise à l'étranger.
- De plus, lorsqu'il faut exécuter des évacuations à grande échelle comme ce fut le cas au Liban en 2006, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes devraient coordonner et diriger l'effort d'évacuation du gouvernement, en particulier pour que le personnel de MDN puisse superviser la sécurité et la logistique des opérations et des déplacements d'un grand nombre de Canadiens.

RECOMMANDATION 5

Le gouvernement du Canada devrait clarifier et renforcer les accords existants avec les pays animés du même esprit pour s'entraider en temps de crise, et en conclure lorsqu'il n'y en a pas, afin de garantir l'évacuation rapide et sécuritaire des ressortissants canadiens à l'étranger.

Introduction

Le 12 juillet 2006, des militants du Hezbollah basés au Liban ont mené un raid en Israël, tuant plusieurs soldats israéliens et en capturant deux. Israël a riposté par des attaques aériennes et des incursions terrestres en territoire libanais. La situation s'est ensuite détériorée rapidement, le sud du Liban et Beyrouth ont essuyé d'intenses bombardements, et de nombreux étrangers vivant ou séjournant au Liban ont alors demandé à leurs gouvernements respectifs de les évacuer. Par l'intermédiaire de son ambassade à Beyrouth et des ministères concernés, le gouvernement du Canada a pris des mesures pour réagir à la situation et un exercice d'évacuation sans précédent a été mis sur pied. Il a été d'une telle ampleur et d'une telle complexité que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a décidé d'en faire l'examen. Le Comité estime que ses audiences ont permis de mieux comprendre les événements qui ont entouré l'évacuation du Liban; néanmoins, il prie instamment le gouvernement du Canada de préparer et de rendre public un rapport sur les leçons qu'ont tirées de l'expérience les ministères qui ont participé à l'exercice d'évacuation, et sur les mesures qu'il faudrait prendre compte tenu de l'expérience au Liban.

Contexte

Au moment de la crise, on a estimé entre 40 000 et 50 000 au plus le nombre de Canadiens qui étaient de passage au Liban ou qui y résidaient. Environ 11 000 d'entre eux étaient déjà inscrits à l'ambassade à Beyrouth avant le 12 juillet 2006. Le 17 juillet, leur nombre était passé à 22 000, et il a atteint 39 100 au plus fort de la crise. Selon ce qu'a appris le Comité, 14 370 personnes environ ont été évacuées volontairement par le Canada pendant la crise. Leur évacuation s'est faite par bateau jusqu'à des centres d'accueil situés à Chypre et en Turquie, d'où ils ont pris l'avion pour le Canada. Au total, il y a eu 34 départs par bateau du port de Beyrouth et un du port de Tyr. Les évacués sont ensuite rentrés au Canada par avion, à bord de 61 vols nolisés en plus des quatre vols effectués par des avions du ministère de la Défense nationale. Il convient de souligner que malgré la complexité et l'ampleur sans précédent de l'exercice d'évacuation, environ 35 p. 100 seulement des personnes inscrites auprès de l'ambassade du Canada au plus fort de la crise voulaient et ont accepté l'aide du gouvernement pour quitter le Liban. Or, ce nombre aurait pu être beaucoup plus élevé.

Par son étude, le Comité cherche à déterminer si les plans et préparatifs d'urgence des ministères et organismes canadiens concernés étaient adéquats avant l'évacuation de l'été 2006; à examiner la réaction du gouvernement canadien devant la nécessité d'une évacuation, et notamment les opérations proprement dites d'évacuation ainsi que les stratégies de communication et de coordination qui ont été mises en place; et enfin, à faire un constat des difficultés auxquelles les responsables ont été confrontés en tentant de localiser, de protéger et d'évacuer les Canadiens du Liban. Cet examen a permis au Comité de tirer certaines leçons

opérationnelles et stratégiques de l'évacuation et de cerner les aspects susceptibles d'être améliorés dans l'éventualité où une situation analogue se produirait.

Au cours de ses audiences, le Comité a entendu le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Peter MacKay, dont le ministère était chargé de la planification et de la coordination de l'effort d'évacuation. De plus, des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du ministère de la Défense nationale et de Citoyenneté et Immigration sont venus parler de leurs responsabilités respectives en ce qui avait trait aux aspects opérationnels de l'évacuation. Enfin, Susan Ormiston, correspondante de la CBC, affectée à la couverture de Chypre et du Liban au moment de la crise, a aussi fait part de ses observations.

Dans l'ensemble, le Comité est d'avis que les fonctionnaires et militaires canadiens qui ont travaillé à partir d'Ottawa, ou qui ont été déployés dans la région pour mener à bien cet extraordinaire effort d'évacuation, ont travaillé très fort pour s'acquitter d'une tâche difficile dans des circonstances éprouvantes. Le présent rapport ne se veut donc pas une critique de l'effort d'évacuation mais plutôt un examen attentif des gestes qui ont été posés et des décisions qui ont été prises par le gouvernement du Canada. Il contient des recommandations concernant la planification, la préparation, la répartition des ressources et l'organisation d'éventuelles évacuations de grande envergure, afin d'y apporter des améliorations.

Chronologie de l'évacuation[(1)]

12 juillet 2006	Réagissant à un raid effectué par des militants du Hezbollah sur son territoire, Israël effectue des frappes aériennes en territoire libanais.
13 juillet	Israël attaque l'aéroport de Beyrouth au point de le rendre inutilisable et décrète un blocus naval contre le Liban. Les militants du Hezbollah commencent à lancer des missiles sur des villes israéliennes.
13 juillet	Le MAECI lance un avertissement pour dissuader les voyageurs de se rendre au Liban.
15 juillet	Le gouvernement du Canada forme un groupe de travail interministériel sur la situation au Liban.
13-15 juillet	Des messages sont envoyés aux Canadiens inscrits au Liban pour les informer de la situation.
15 juillet	Un centre d'appels et un centre de liaison avec les familles sont greffés au centre des opérations d'urgence du MAECI.
16 juillet	Israël commence à cibler ses frappes aériennes : le centre et le sud de Beyrouth ainsi que les banlieues.
16 juillet	Sept Canadiens, dont la plupart sont membres d'une même famille élargie en vacances dans le sud du Liban, sont tués lors d'une frappe aérienne.
16 juillet	Le ministre canadien des Affaires étrangères, Peter McKay, annonce le plan d'évacuation de Canadiens du Liban : des moyens de transport sont mis à disposition, des centres sont trouvés à Chypre et en Turquie pour accueillir les évacués et du personnel du gouvernement se prépare à partir pour la région.
17 juillet	Les Israéliens effectuent de brèves incursions terrestres au Liban et les attaques aériennes se poursuivent, surtout dans le Sud du Liban.
17 juillet	Le gouvernement du Canada annonce que l'évacuation des Canadiens commencera au milieu de la semaine. Le ministre des Affaires étrangères, Peter MacKay, affirme que six navires ont été affrétés. Des Canadiens au Liban expriment leur insatisfaction à l'égard de l'information communiquée par les représentants du gouvernement et estiment que l'évacuation ne se fait pas assez rapidement. L'ambassade du Canada à Beyrouth mobilise son réseau de coordonnateurs d'urgence pour informer les Canadiens inscrits du plan d'évacuation.

(1) Cette chronologie est tirée des témoignages que le Comité a entendus le 1er novembre et le 6 décembre 2006 et le 13 février 2007, et de divers reportages, notamment sur CBC.ca : « Evacuation timeline: the biggest rescue in Canadian history », In Depth: Middle East in Crisis, www.cbc.ca/news/background/middleeast-crisis/evac_timeline.html

17 juillet	Quelques évacuations commencent : la Suède évacue environ 1 000 personnes à bord d'un navire nolisé. La France, l'Italie, les États-Unis et le Royaume-Uni commencent aussi à évacuer leurs ressortissants.
19 juillet	La première évacuation de Canadiens commence : 308 Canadiens sont évacués et arrivent à Chypre le 20 juillet.
19 juillet	Plus de 1 000 ressortissants américains sont évacués à bord d'un croiseur et 800 sont transportés à bord d'hélicoptères Chinook américains vers l'aéroport de Lacarna.
19 juillet	Des militaires canadiens sont déployés dans la région pour donner un coup de main aux responsables de l'évacuation.
20 juillet	Plus de 1 300 Canadiens sont évacués vers Adana en Turquie.
21 juillet	Les premiers Canadiens arrivent à Montréal à bord de vols nolisés.
21-29 juillet	Des milliers de Canadiens sont évacués par bateau vers la Turquie et Chypre puis transportés par avion jusqu'au Canada. Au total, environ 14 000 Canadiens ont été évacués.

La réaction du gouvernement canadien

A. Le rôle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est responsable des ambassades, des hauts-commissariats et des consulats du Canada à travers le monde. Le MAECI a la responsabilité de conseiller les voyageurs, de délivrer des passeports et de régler des problèmes connexes ainsi que d'assurer des services consulaires aux Canadiens tant au Canada qu'à l'étranger. Enfin, il incombe au MAECI de venir en aide aux Canadiens touchés par une situation d'urgence à l'étranger et notamment une catastrophe naturelle ou un conflit violent.

Le MAECI a supervisé l'évacuation des Canadiens du Liban, a coordonné le travail des responsables et des ministères canadiens qui y ont pris part, et a planifié et mis au point le plan d'évacuation. Le ministre MacKay a dit au Comité : « La sécurité et la protection des Canadiens est la plus haute considération de ce gouvernement et de tout autre gouvernement. C'est simple, aucune priorité ne la surpasse[(2)] » Avec le MAECI en tête, le gouvernement du Canada a mis en place des mécanismes destinés à « tous les Canadiens cherchant à fuir le Liban en raison d'une menace croissante pour leur sécurité[(3)] ». Environ 200 fonctionnaires du MAECI ont été redéployés à partir d'Ottawa ou d'une mission à l'étranger pour prêter main-forte pendant l'évacuation et 215 autres employés se sont portés bénévoles au Centre des opérations d'urgence à Ottawa. Le Centre des opérations a répondu à 45 323 appels téléphoniques et environ 13 000 courriels en plus de faire 30 000 appels pour parler à des Canadiens au Liban. Des hauts fonctionnaires du MAECI ont présidé et coordonné un groupe de travail interministériel qui a supervisé la conception et la mise en œuvre du plan d'évacuation, inspiré du plan d'urgence consulaire pour le Liban[(4)].

B. Le rôle des autres ministères : le ministère de la Défense nationale, les Forces canadiennes ainsi que Citoyenneté et Immigration Canada

Le ministère de la Défense nationale (MDN), les Forces canadiennes et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ont aidé le MAECI à faire l'évacuation. Des responsables de Transports Canada, de l'Agence des services frontaliers du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont également été déployés.

---

(2) *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.
(3) *Ibid*.
(4) *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006. Des responsables du MAECI ont informé le Comité que le Canada a 253 plans consulaires de pays, dont un pour chaque mission du Canada aux États-Unis.

Le MDN a déployé 151 personnes dans le cadre de l'Équipe d'aide à la planification des mesures d'urgence des Forces canadiennes. Le contingent comprenait une équipe au quartier général, des spécialistes des télécommunications, un service médical, des officiers de liaison navale ainsi que du personnel de sécurité et de contrôle des mouvements[5]. Le Comité a appris que « le personnel du ministère de la Défense nationale a joué un rôle crucial en fournissant des informations et des conseils à notre ambassadeur, en s'occupant du contrôle des foules au centre d'évacuation et à l'ambassade du Canada, en assurant la liaison avec les autorités militaires libanaises au port de Beyrouth et en fournissant des services de sécurité supplémentaires à bord des navires affrétés[6] ». Des membres du MDN et des Forces canadiennes ont également pris part à la logistique du déplacement des évacués au moment de leur arrivée à Chypre et en Turquie ainsi que de leur départ par avion.

Trente-quatre membres de CIC ont pris part à l'évacuation. Ils étaient chargés de confirmer la citoyenneté des Canadiens admissibles à l'évacuation et de faire une sélection parmi les membres de la famille immédiate et les non-Canadiens qui étaient autorisés à accompagner les mineurs à Beyrouth; ils ont également fait un deuxième tri avant le départ des évacués par avion de Chypre ou de Turquie. On a dit au Comité que « les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration ont veillé au respect de toutes les prescriptions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, y compris les critères de sécurité et de santé[7] ». La sélection se faisait dans les zones d'évacuation et en collaboration avec les responsables du Service canadien du renseignement de sécurité. Les représentants de CIC avaient pour tâche de délivrer les documents d'immigration, de visa et d'urgence. Le ministère a affirmé qu'il « a traité en priorité les demandes de visa présentées par les membres de la famille immédiate des Canadiens et des résidents permanents qui souhaitaient quitter le Liban. Plus de 2 000 visas ont été délivrés[8] ». Entre le 12 juillet et le 31 août 2006, l'ambassade de Beyrouth aurait délivré 1 817 passeports d'urgence et temporaires[9].

En ce qui concerne cet aspect du processus d'évacuation, soit la sélection et l'établissement de l'admissibilité des personnes qui demandaient de l'aide au Canada et souhaitaient être rapatriées, le Comité n'a pas réussi à obtenir une évaluation complète et juste de la part des fonctionnaires fédéraux. À la réunion du 6 décembre 2006, les membres du Comité ont posé des questions précises aux fonctionnaires concernant les gens qui ne possédaient pas leurs papiers et le nombre de personnes auxquelles l'accès au Canada a été refusé pour des raisons de sécurité. Toutefois, comme le montre l'échange suivant avec un témoin, le Comité n'a pas reçu de réponses claires à ses questions :

---

[5] Ministère de la Défense nationale, « Opération Lion : FC supportent le MAECI », (www.forces.gc.ca/site/operations/lion/index_f.asp).
[6] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
[7] *Ibid*.
[8] Citoyenneté et Immigration Canada, « Situation in the Middle East », consulté le 1er décembre 2006, (www.cic.gc.ca/english/middle-east/index.html).
[9] Ross Marowits, « Canada Issued 2,430 Passports during Last Summer's Lebanon Evacuation », Presse canadienne, 14 novembre 2006.

> **Le sénateur Downe :** D'après votre réponse, j'en conclus que vous avez empêché certaines personnes d'entrer au Canada. Combien en avez-vous intercepté?
>
> **Daniel Jean, sous-ministre adjoint, Opérations, Citoyenneté et Immigration Canada :** Nous avons intercepté quelques personnes. Je ne crois pas que je puisse entrer dans ces détails. Il est vrai que certains ressortissants étrangers ont demandé l'entrée au Canada et ne l'ont pas reçue. Nous avons fait des vérifications au sujet de tous ceux qui soulevaient des préoccupations[(10)].

Lors d'une réunion précédente avec le ministre des Affaires étrangères, le Comité avait posé une question semblable sur le rôle qu'avait joué le SCRS dans l'évacuation :

> **Le sénateur Downe :** Vous deviez travailler dans des conditions difficiles, et tenter d'évacuer 40 000 Canadiens d'une zone de guerre. Je suppose que certains Canadiens n'avaient pas leurs papiers. Certains documents ont pu être égarés, rangés au mauvais endroit ou peut-être même détruits lors du bombardement des constructions. Combien de personnes le Service canadien du renseignement de sécurité a-t-il arrêtées?
>
> **L'honorable Peter MacKay :** Je n'ai pas ces chiffres. Je ne vous les donnerais probablement pas si je les avais. Je peux vous dire que le processus de vérification des passeports et de la citoyenneté a été rigoureux. Le SCRS a, de toute évidence, participé à cette évacuation, tout comme, notamment, les représentants officiels de Citoyenneté et Immigration Canada[(11)].

Pourtant, selon un article paru dans le *Globe and Mail* en décembre 2006, sept personnes qui souhaitaient être évacuées se sont fait refuser l'entrée au Canada[(12)]. Le Comité est d'avis que les comités parlementaires ne devraient pas être tenus de déposer une demande d'accès à l'information pour obtenir de tels renseignements, et il ne devrait pas être obligé de se fier à des reportages pour obtenir l'information dont il a besoin pour mener à bien ses études. Il devrait pouvoir obtenir cette information des représentants du gouvernement.

---

(10) *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
(11) *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.
(12) Ross Marowits, « Only seven Lebanon evacuees denied entry », *Globe and Mail*, A14, 23 décembre 2006.

Analyse de l'évacuation

A. Les difficultés rencontrées pendant l'effort d'évacuation

Évacuer des Canadiens d'un pays étranger est un exercice truffé d'embûches. Des difficultés importantes de logistique et de ressources sont associées à tout effort d'évacuation d'une zone en crise à l'étranger, quel que soit le nombre de ressortissants canadiens, et peu importe que la situation résulte d'une catastrophe naturelle comme le tsunami en Asie du Sud en décembre 2004, d'un attentat terroriste ou de la détérioration d'une situation, comme ce fut le cas au Liban en juillet août 2006. Localiser et transporter en lieu sûr un nombre important de Canadiens (qui aurait pu aller jusqu'à 40 000) a posé des difficultés incommensurables.

De plus, le prix ne peut pas se mesurer sur le seul plan financier. En raison de l'étendue des responsabilités du MAECI en ce qui a trait aux relations diplomatiques et commerciales du Canada ainsi que des restrictions de ressources et de dotation qui lui ont été imposées dans les années 1990, le MAECI doit compter sur des ressources et une capacité opérationnelle limitées pour s'occuper des affaires consulaires. Durant l'évacuation et immédiatement après, un grand nombre d'employés du MAECI, tant de l'administration centrale que des missions à l'étranger, ainsi que des autres ministères ont été affectés à l'effort d'évacuation. Leur redéploiement signifiait que ces personnes ne pouvaient pas s'acquitter de leurs fonctions habituelles.

S'il importe, dans le présent rapport, de parler des responsabilités du MAECI et d'examiner sa performance, il faut également souligner que de nombreux Canadiens ont de grandes attentes à l'égard du gouvernement du Canada lorsqu'ils ont besoin d'aide à l'étranger. Le nombre de Canadiens qui vivent et travaillent à l'extérieur du Canada et la mobilité des Canadiens ont augmenté considérablement.

Malheureusement, il n'est pas toujours possible de répondre à ces attentes. Les ressources et le soutien diplomatique et logistique ont certaines limites qui peuvent restreindre la capacité du gouvernement canadien de fournir une aide consulaire et du transport, particulièrement dans les pays où les risques de conflits violents et de déstabilisation politique sont élevés.

Ces difficultés sont exacerbées lorsque les citoyens canadiens à l'étranger ne s'inscrivent pas auprès d'une mission canadienne pour indiquer officiellement leur présence dans un pays étranger. Il est difficile pour les fonctionnaires d'agir rapidement et efficacement pour aider les Canadiens à l'étranger s'ils ne sont même pas au courant de leur présence.

Il est donc clair que les affaires consulaires ont pris une importance nouvelle. Le Comité estime qu'en raison de toutes les difficultés décrites ci-dessus, il est important de consacrer des ressources adéquates aux services consulaires, aux plans d'urgence destinés aux Canadiens à l'étranger et à la capacité du pays de

mener des opérations d'évacuation de grande envergure, en plus de faire une planification et une préparation stratégiques détaillées.

L'évacuation du Liban a été ponctuée d'embûches qui ont compliqué les efforts du personnel canadien. Aux dires du ministre des Affaires étrangères, Peter MacKay :

> L'évacuation des Canadiens du Liban est, de loin, l'opération la plus vaste et la plus réussie jamais organisée ou tentée au cours de l'histoire de notre pays. Pour replacer cette situation dans son contexte, 500 Canadiens ont été évacués de l'Asie du Sud-Est à la suite du Tsunami de 2004 et 200 Canadiens ont été évacués de la Côte d'Ivoire lorsque la crise a éclaté en Afrique occidentale, en 2005. Moins nombreux encore étaient ceux qui ont été évacués des îles Caïmans et de Haïti en 2004[(13)].

Comme nous l'avons déjà indiqué, le ministre a informé le Comité qu'il y avait environ 40 000 Canadiens au Liban au moment où les hostilités ont éclaté en juillet 2006, alors que seulement 11 000 s'étaient inscrits à l'ambassade. Environ 14 000 Canadiens ont finalement été évacués. La localisation des Canadiens non-inscrits et l'évacuation d'un grand nombre de personnes d'une région en conflit présentent des difficultés évidentes. Seuls les États Unis avaient un plus grand nombre de ressortissants au Liban au moment de la crise. Il est important de préciser aussi que la situation dans la région s'est détériorée très rapidement après le 12 juillet – en 48 heures – d'où le climat de panique et de confusion. Comme l'a expliqué au Comité un témoin, pour décrire la situation : « [I]l a fallu agir dans l'instant. Ça été le cas pour toute cette guerre[(14)] ».

Les responsables canadiens n'avaient pas accès à l'important appareil militaire dont disposaient les gouvernements américain, britannique et français. Le Canada ne possède pas de flotte postée en permanence dans la région. Les responsables canadiens ont décidé d'effectuer l'évacuation par bateau car l'aéroport de Beyrouth était fermé et les routes terrestres étaient jugées trop dangereuses. Le plus grand défi à relever était la fermeture de l'aéroport. D'autres facteurs compliquaient la situation : le blocus aérien et maritime imposé au Liban par Israël, la destruction ou la fragilisation de l'infrastructure de transport et des réseaux de communications au Liban, particulièrement dans le Sud, et la capacité insuffisante de l'infrastructure portuaire du pays. Le Comité a été informé que le premier navire transportant des Canadiens vers Chypre avait été retardé de plusieurs heures parce que les autorités israéliennes l'avaient arrêté à deux reprises[(15)]. Il y avait aussi « la forte demande internationale visant les capacités commerciales maritimes et aériennes à utiliser immédiatement[(16)] ». Enfin, il n'existe pas d'ambassade du Canada à Chypre, où de nombreux Canadiens ont été transportés avant de poursuivre leur route jusqu'au

(13) *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.
(14) *Témoignages*, séance du 13 février 2007.
(15) *Ibid*.
(16) *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.

Canada, et il y a seulement un consul honoraire canadien à Mersin et à Adana, en Turquie, villes passablement éloignées de l'ambassade située à Ankara.

Le Comité a entendu des témoignages probants sur la coopération entre le gouvernement canadien et les gouvernements de Turquie et de Chypre, et la facilité avec laquelle les représentants du Canada ont pu établir des zones d'accueil dans ces pays pour les Canadiens en route vers le Canada. En ce qui concerne l'évacuation du Liban, les bonnes relations bilatérales et l'accès du Canada aux pays en question ont facilité le travail du gouvernement canadien pour ce qui est d'aider et de transporter ses ressortissants.

Toutefois, il ne faut pas oublier que, dans certains pays, le Canada n'a pas facilement accès à ses citoyens ou est pour ainsi dire dépourvu d'influence diplomatique ou stratégique auprès du gouvernement. Des témoins ont même indiqué au Comité que « cette opération a été exécutée dans un théâtre d'opérations qui subissait l'influence positive des bonnes relations bilatérales du Canada avec les pays impliqués dans les crises et avec ceux qui nous ont autorisés à établir des refuges sûrs chez eux [la Turquie et Chypre][17] ». Une autre crise pourrait se dérouler dans un contexte beaucoup moins favorable.

B. Les coûts de l'évacuation

Les rapports varient quant au coût total de l'évacuation. Les médias canadiens ont laissé entendre qu'elle avait coûté entre 85 et 100 millions de dollars au gouvernement canadien[18]. Le directeur général du Bureau des affaires consulaires au MAECI, Robert Desjardins, a dit au Comité que l'évacuation avait coûté environ 75 ou 76 millions de dollars et que cette somme comprenait la participation de tous les ministères et organismes du gouvernement ainsi que les dépenses de transport, de ressources, d'équipement et de personnel[19]. Le MAECI a dépensé environ 65 millions de dollars de cette somme. Dans sa *Mise à jour économique et financière* de novembre 2006, le ministère des Finances additionne les dépenses associées à l'évacuation du Liban et le résultat est 94 millions de dollars[20].

C. Comparaisons avec d'autres pays

Les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède et la France ont réussi à commencer l'évacuation de leurs ressortissants du Liban environ 48 heures avant le Canada. Selon Susan Ormiston, correspondante de CBC affectée à Chypre : « Quant à une comparaison, lorsque je suis arrivée à Larnaca, les autres pays avaient déjà

[17] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
[18] CTV, « Canadian Evacuation from Lebanon Cost $85M », *CTV.ca*, mise à jour 20 septembre 2006, (www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20060919/evacuation_tab_060919/20060920?hub=TopStories); voir aussi « Ottawa paid $31M for part of Lebanon Evacuation: Documents », *CBC.ca*, 30 octobre 2006, (www.cbc.ca/canada/story/2006/10/30/lebanon-evacuation.html).
[19] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
[20] Ministère des Finances, *La mise à jour économique et financière*, novembre 2006, (www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/ec2006f.pdf), p. 37.

commencé à évacuer leurs ressortissants. Des navires énormes arrivaient. […] Il ne semblait pas y avoir le même genre de confusion, à ce que j'ai observé[21] ».

- Le gouvernement américain a évacué environ 15 000 Américains du Liban entre le 16 juillet et le 2 août 2006. Les évacués ont quitté le Liban à bord de navires et d'avions nolisés par le gouvernement américain et ont fait escale à Chypre et en Turquie[22]. Il est à noter que les États-Unis disposaient d'atouts militaires importants à proximité et notamment d'hélicoptères de leur marine et de leur armée, ainsi que d'une imposante présence consulaire dans la région. « Ils ont une capacité de transport de personnes phénoménale[23] ».

- Le Royaume-Uni avait l'avantage de sa base navale à Chypre. Les évacuations ont commencé le 17 juillet par hélicoptère. Au total, le 22 juillet, le pays avait évacué 4 600 personnes par différents moyens incluant les navires de la Royal Navy[24].

- L'évacuation menée par la Suède a été portée aux nues par plusieurs analystes. Le travail d'évacuation a été facilité par l'envoi de textos (technologie SMS) aux abonnés du téléphone cellulaire des réseaux suédois. Les messages les renseignaient sur l'évacuation imminente, les points de rassemblement et l'état de la situation. Le gouvernement suédois s'était servi de cette méthode au moment du tsunami en 2004-2005 en Asie [25]. Au total, 7 500 citoyens suédois ont été rapatriés par le gouvernement suédois entre le 17 et le 24 juillet[26].

- L'Australie a connu des difficultés pendant l'évacuation de ses ressortissants. Il y avait un nombre important d'Australiens au Liban au moment de la crise, soit entre 20 000 et 25 000. Le pays a eu de la difficulté à trouver des moyens de transport et a demandé l'aide du Canada.

- Au total, le Canada a aidé 699 ressortissants étrangers de 32 pays à quitter le Liban tandis que 943 Canadiens ont été évacués par d'autres pays.

---

[21] *Témoignages*, séance du 13 février 2007.
[22] Département d'État américain, « Lebanon Situation Update », Bureau of Consular Affairs, 3 août 2006, (www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/69225.htm).
[23] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
[24] Parlement du Royaume-Uni, *Minutes of Evidence*, « Letter to the Chairman of the Committee from the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs », Comité permenant des affaires étrangères, 7 septembre 2006, www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfaff/1583/6091303.htm
[25] Gloria Galloway, « As criticism grows at home, other countries turn to Canada for help in Lebanon », *Globe and Mail*, 8 juillet 2006, A13; voir aussi « Mobile Technology Aids Swedish Evacuation », *The Local*, 20 juillet 2006, (www.thelocal.se/article.php?ID=4384).
[26] Ministère des Affaires étrangères de Suède, « Largest Evacuation Ever », Communiqué de presse, 1er août 2006.

Leçons tirées et recommandations pour l'avenir

A. Le paysage international se transforme

Les événements qui se sont déroulés au Liban en juillet 2006 ont donné au concept de mondialisation une dimension bien réelle. Le nombre de citoyens et de résidents permanents canadiens qui voyagent et vivent à l'étranger pendant une période courte ou longue a augmenté considérablement. Dans son témoignage devant le Comité, le ministre des Affaires étrangères a estimé que deux millions de Canadiens vivaient actuellement à l'extérieur du Canada. Selon la Fondation Asie-Pacifique du Canada, 2,7 millions de Canadiens vivent à l'étranger, dont 1,7 sur une base permanente[27]. Le nombre de Canadiens qui voyagent ailleurs qu'aux États-Unis et en Europe de l'Ouest a augmenté de 37 p. 100 dans les années 1990[28].

Ce phénomène soulève une multitude de questions quant à la manière dont le gouvernement du Canada doit gérer ce nombre élevé de Canadiens à l'étranger et quant à l'opportunité pour le Canada de se doter des plans d'urgence, des ressources et des lignes directrices nécessaires pour répondre à leurs besoins consulaires. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans ce rapport, il est clair aussi que les Canadiens qui vivent, séjournent ou travaillent à l'étranger doivent s'informer sur les risques que présente la destination choisie, la présence d'agents consulaires canadiens et l'aide consulaire et de voyage qu'ils peuvent s'attendre à recevoir du gouvernement canadien. En fait, il se peut que l'aide consulaire, diplomatique ou logistique que peut apporter le gouvernement du Canada soit plutôt limitée dans de nombreux cas. Ces limites sont particulièrement importantes quand les Canadiens décident de vivre dans des régions dangereuses.

Ainsi, la présence d'un nombre croissant de Canadiens à l'étranger soulève deux importantes questions demandant réflexion de la part du gouvernement du Canada et des citoyens canadiens : Quelles sont les responsabilités du gouvernement à l'égard des Canadiens vivant à l'étranger? Quelles sont les attentes des Canadiens vivant à l'étranger à l'égard du gouvernement canadien en temps de crise?

La possibilité de devoir évacuer des Canadiens en situation de crise à l'étranger ne disparaîtra pas, que l'ordre de grandeur soit comparable à l'effort déployé au Liban ou qu'il soit différent. Étant donné les récentes tensions séculaires au Liban, la contestation du gouvernement et les manifestations massives dans les rues, le risque de déstabilisation demeure présent. Le Comité estime qu'une analyse des

[27] Kenny Zhang, « Reconnaissance de la diaspora canadienne », *Fondation Asie-Pacifique du Canada, Commentaire Canada-Asie*, no 41, mars 2006, (www.asiapacific.ca/analysis/pubs/listing.cfm?ID_ Publication=520).
[28] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Étude sur les affaires consulaires : Rapport final*, Bureau de l'inspecteur général, Direction de l'évaluation, novembre 2004, p. 9. Dans ce rapport on estime également à 250 000 le nombre de citoyens canadiens qui vivent à Hong Kong et à 10 000 le nombre de Canadiens ayant la double nationalité et résidant en Égypte, p. 60-62.

risques et la prévision des crises mettant en cause des ressortissants canadiens à l'étranger doivent commencer au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Dans son *Rapport sur les plans et priorités* de 2006, toutefois, le Ministère ne présente pas les questions consulaires ni la sécurité des Canadiens à l'étranger comme un risque stratégique[29]. Pour faciliter la gestion de crises majeures plus tard, il est important que le Ministère fasse des évaluations approfondies des risques et signale ces risques dans sa planification stratégique et ministérielle.

Par ailleurs, le Comité réitère que le potentiel de déstabilisation rapide dans d'autres pays fait ressortir la nécessité pour les citoyens canadiens d'être conscients des conditions du pays où ils se rendent et résident et de se tenir au courant des mises en garde faites par le gouvernement. En d'autres mots, il ne saurait parler uniquement des droits des Canadiens à l'étranger, mais doit aussi souligner leurs responsabilités. Il a été signalé au Comité que de nombreux Canadiens au Liban ne s'étaient pas inscrits à l'ambassade canadienne par le Système d'inscription des Canadiens à l'étranger, ce qui a grandement compliqué le travail à faire pour les localiser et assurer leur sécurité après le déclenchement des hostilités. Aux dires de Susan Ormiston, correspondante de CBC : « On en savait très peu sur les droits des Canadiens qui se trouvent dans un pays étranger lorsqu'une crise survient, et je ne suis pas certaine qu'on en sache beaucoup plus maintenant[30] ». Dans la *Revue des affaires consulaires* de 2004 de la Direction de l'évaluation du MAECI, on signale même que seulement 30 p. 100 des personnes interrogées étaient au courant des services d'information du gouvernement destinés aux voyageurs. Elle affirme notamment que « …dans plusieurs situations, les voyageurs négligent de prendre sur eux d'assurer la mise en place des mesures nécessaires en vue d'éviter les problèmes à l'étranger. Ils adoptent plutôt une conduite passive à l'égard des éventuels problèmes[31] ».

Le Comité a même appris que certains Canadiens au pays et au Liban avaient eu de la difficulté à se tenir au courant de l'évolution de la crise et des plans d'évacuation du gouvernement canadien. Il n'existe pas de données quant au nombre de Canadiens au Liban qui connaissaient l'existence du site Web des avis aux voyageurs du MAECI et s'en sont servis. Il s'agissait du principal moyen d'information et de contact des Canadiens, au pays et au Liban, durant la crise. Le MAECI pourrait élargir ses modes de communication : publicité directe dans les journaux et les publications locales, communication par la télévision et la radio et utilisation des technologies mobiles quand c'est possible. Le Comité estime que le MAECI devrait examiner son système de mise en garde des voyageurs et d'alerte à l'étranger et déterminer si cela suffit pour contacter les Canadiens vivant et voyageant à l'étranger.

---

[29] Gouvernement du Canada, *Rapport sur les plans et priorités 2006-2007, ministère des Affaires étrangères et du commerce international* (Partie III du Budget des dépenses), septembre 2006, (www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/fait-aeci/fait-aeci03_f.asp).
[30] *Témoignages*, séance du 13 février 2007.
[31] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Étude des affaires consulaires : Rapport final*, Bureau de l'inspecteur général, Direction de l'évaluation, novembre 2004, p. 28.

RECOMMANDATION 1

Afin d'améliorer la réaction du Canada en cas de crise importante à l'étranger :

- **le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait élaborer des plans de communication exhaustifs (à être utilisés tant au Canada qu'à l'étranger) à appliquer dans des situations d'urgence comme celle qui s'est produite au Liban en 2006;**

- **le MAECI devrait envisager d'adopter des nouvelles stratégies de communication autres que la mise à jour de son site Web d'avis aux voyageurs, notamment l'envoi de textos vers des téléphones mobiles, afin de faciliter les contacts avec les Canadiens lors de crises à grande échelle à l'étranger.**

Il importe aussi de souligner que l'actuel système d'avis aux voyageurs semble présenter des pays très divers comme étant des destinations à risque élevé et signale toutes les possibilités de violence et de déstabilisation politique, même quand le risque est minime. Or, il est raisonnable de penser que les Canadiens seraient plus susceptibles de tenir compte des avis aux voyageurs donnés par le gouvernement si l'évaluation des risques réalisée comportait une analyse plus réaliste de la nature de ces risques.

B. Planification d'urgence et ressources des missions canadiennes à l'étranger

Une des conclusions du Comité est qu'il faut renforcer la planification des mesures d'urgence de la mission canadienne à l'étranger et les préparatifs logistiques et autres.

Le ministre MacKay a qualifié la réaction globale du gouvernement du Canada au besoin d'évacuer les Canadiens du Liban par les termes « rapide» et « efficace », étant donné que « ces événements ont été difficiles et imprévus[(32)] ». Le ministre a également indiqué au Comité qu'il n'existait « aucun chiffre précis sur lequel appuyer nos prévisions ». Il demeure que les circonstances n'étaient pas tout à fait inattendues et que l'on avait déjà, avant juillet 2006, une bonne idée du nombre de Canadiens vivant au Liban.

La Direction de la vérification du MAECI a effectué une vérification de l'ambassade du Canada à Beyrouth en mars 2002. Les vérificateurs n'ont pas fait d'analyse détaillée de la planification d'urgence ni de la capacité d'intervention de l'ambassade. Mais voici ce que disait la vérification :

[(32)] *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.

> Les demandes de renouvellement de passeports permettent d'estimer à plus de 50 000 le nombre de citoyens canadiens qui vivent au Liban. La charge de travail du personnel consulaire est donc très lourde … en raison de l'important bassin de Canadiens vivant au Liban …
>
> […]
>
> La mission n'a pas de réseau actif de coordonnateurs d'urgence, mais la nouvelle gestionnaire du programme en a fait une priorité. On s'efforce de recruter des candidats pour cette tâche importante. Avec un si grand nombre de résidents canadiens, toutefois, il faudrait une centaine de coordonnateurs d'urgence pour respecter la norme d'un coordonnateur pour 15 familles, ce qui est sans doute irréaliste. La mission en est consciente et prévoit recruter le plus de coordonnateurs possible pour assurer l'efficacité de son plan d'intervention[(33)].

La vérification de mars 2002 est la dernière effectuée à l'ambassade du Canada à Beyrouth. Elle portait sur la période allant du 30 octobre au 3 novembre 2000.

Le ministre MacKay a dit au Comité : « Il n'y avait aucune chemise de classement au fond d'un vieux classeur attendant quelque part dans l'édifice Pearson, qu'on vienne la consulter pour savoir comment planifier l'évacuation de 15 000 Canadiens du Liban. Un tel plan n'existait pas[(34)] ». Le Comité croit que de tels plans d'urgence et préparatifs devraient exister dans toute la mesure du possible et qu'ils devraient constituer un élément opérationnel de toutes les missions du Canada à l'étranger, surtout dans les régions à risque élevé de déstabilisation ou de conflit violent. Le tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud a démontré à quel point une crise peut survenir rapidement et dépasser les autorités locales et leurs moyens d'action, et aussi à quel point les autorités canadiennes doivent réagir rapidement pour venir en aide aux ressortissants canadiens. Des tensions politiques étaient palpables au Liban après l'assassinat de l'ex-premier ministre Rafik Hariri en février 2005, car cet événement avait exacerbé les fissures politiques au Liban.

Un des moyens d'améliorer les plans et préparatifs d'urgence réside dans les vérifications faites par le MAECI dans les missions canadiennes. Il faudrait en effet effectuer ces vérifications plus souvent et de façon plus détaillée afin de cerner les risques présents, de prévoir des mesures d'urgence en conséquence et de déterminer les ressources nécessaires. Le Comité est d'avis qu'il faut déterminer les

---

[(33)] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Vérification de l'ambassade du Canada : Beyrouth*, Direction de la vérification, mars 2002, consulté le 26 octobre 2006, (international.gc.ca/department/auditreports/2002/beirut02-fr.asp). Dans son témoignage devant le Comité, le ministre des Affaires étrangères a signalé que les « coordonnateurs d'urgence étaient des bénévoles vivant dans différentes parties du pays qui servaient de personnes-ressources en cas d'urgence comme une évacuation », *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.

[(34)] *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.

services de transport nécessaires pour évacuer les Canadiens – par voie aérienne, maritime et terrestre – et les relations contractuelles requises avec les parties concernées afin que les contrats puissent être activés rapidement dès que survient une crise majeure, ce qui accélérerait le processus d'évacuation. De plus, les missions canadiennes devraient vérifier et déterminer régulièrement les points de rassemblement pour les ressortissants canadiens, les itinéraires et les options de transport (terre, mer et air) pour leur évacuation et les pays voisins (comme la Turquie et Chypre) où les Canadiens pourraient être relogés avant de rentrer au Canada.

RECOMMANDATION 2

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait effectuer plus fréquemment des évaluations dans ses missions à l'étranger, particulièrement celles qui sont situées dans une région à forte proportion de résidents canadiens et celles où le risque de déstabilisation est élevé. Il pourrait ainsi actualiser l'évaluation des risques de la région et des risques pour les Canadiens, planifier minutieusement les mesures d'urgence et la logistique d'une situation d'urgence à grande échelle, ainsi qu'évaluer les ressources nécessaires à une telle mission.

Le Comité est d'avis qu'il y a peut-être lieu de rééquilibrer les ressources affectées aux missions. Il a appris que l'ambassade de Beyrouth comptait 26 employés (9 Canadiens et 17 locaux) alors que celle de Damas en Syrie en comptait 78. Le Comité n'a pas l'impression que les ressources allouées à l'ambassade de Beyrouth sont proportionnelles au nombre de Canadiens résidant au Liban – environ 40 000.

RECOMMANDATION 3

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait revoir l'affectation de son personnel et des autres ressources dans les missions à l'étranger afin de mettre d'avantage l'accent sur les pays où la taille de la population canadienne résidente est élevée ou bien où des risques de déstabilisation régionale sont présents.

C. La coordination des ministères et organismes gouvernementaux : l'expertise du ministère de la Défense nationale

Le Comité juge important que le gouvernement canadien puisse réagir rondement et rapidement à des crises comme celle du Liban. Susan Ormiston a informé le Comité qu'entre trois et cinq jours après la première évacuation de ressortissants canadiens, les choses se sont mises à tomber en place. Vers la fin de l'évacuation, on a même dit que « tout baignait dans l'huile ». Cependant, le premier navire transportant des Canadiens de Beyrouth vers Chypre le 19 juillet

était censé accoster à minuit, mais n'est arrivé au port qu'à 13 h le lendemain, et la confusion régnait concernant la position du navire et son heure d'arrivée prévue. Mme Ormiston se souvient que les responsables du MAECI sur place ont admis très honnêtement que les activités de coordination le premier jour connaissaient de sérieux problèmes[35]. Le Comité est d'avis qu'on ne devrait pas attendre cinq jours que le gouvernement réagisse de manière efficace et ordonnée pour aider et évacuer les Canadiens en situation d'urgence à l'étranger. Pour accélérer la réaction, il faudrait que les ministères compétents, au lieu d'attendre qu'une crise internationale survienne pour former des équipes d'intervention, soient pourvus de mécanismes intergouvernementaux et dotés d'équipes de personnel désigné ayant la formation et les compétences voulues en matière de gestion de crise, pour pouvoir intervenir rapidement et efficacement en cas de situation d'urgence à l'étranger.

Pour cette raison, il est impératif d'améliorer les plans et préparatifs d'urgence en fonction des observations contenues dans les pages précédentes si l'on veut éviter toute confusion dans les rôles, les interventions et les mécanismes de coordination des divers ministères et organismes canadiens à vocation internationale et entre eux. Le MAECI doit partir du principe qu'il se produira d'autres situations d'urgence mettant en cause des Canadiens à l'étranger et, par conséquent, désigner et former des responsables dans son organisation et dans les autres ministères, en plus de prendre l'initiative d'établir des mécanismes intergouvernementaux et des équipes que l'on peut mobiliser immédiatement au lieu de les mettre sur pied après qu'une crise a éclaté. On pourrait faciliter cette préparation en formant et en déployant des agents du service extérieur qui seraient équipés et préparés pour travailler dans une région en crise.

Le Comité estime en outre que le personnel du MDN et des Forces canadiennes a joué un rôle critique sur le terrain en accélérant le processus d'évacuation. Comme l'a dit un témoin au Comité, il a été quelque peu question du fait que le personnel de MDN était peut-être un peu plus habitué à déplacer des groupes importants de personnes en situation de crise[36]. D'ailleurs, à son arrivée, le personnel de MDN a créé de toutes pièces un centre de commandement dans un hôtel. Toutefois, les 30 premiers militaires canadiens déployés à Lacarna n'ont atteint Chypre que le 19 juillet, auquel moment le plan d'évacuation du Canada était déjà en voie d'exécution.

Le Comité estime par conséquent que si le MAECI est le ministère idoine pour s'occuper des questions consulaires et diplomatiques, les évacuations à grande échelle qui nécessitent le déplacement et la maîtrise d'une foule, une expertise en logistique et en communications et des compétences particulières pour s'adapter à l'évolution de la situation, pourraient être coordonnées plus efficacement, surtout dans l'immédiat, sous la direction du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Le MDN a répondu aux besoins d'infortunés lors de catastrophes naturelles au Canada (inondations et feux de forêts) et à l'étranger (le tsunami de 2004 en Asie du Sud) et lors de crises humanitaires et de violents

[35] *Témoignages*, séance du 13 février 2007.
[36] *Ibid*.

conflits. Le ministère possède une expertise et une expérience de longue date en logistique et en communication dans des contextes complexes et dangereux, et son personnel est formé précisément pour ce genre de situation. Le gouvernement du Canada devrait tirer davantage parti de ces compétences et connaissances existantes afin de réagir plus efficacement dans des situations d'urgences. La question du rôle prépondérant de chaque ministère pourrait devenir beaucoup plus critique dans un environnement non permissif. Par exemple, que serait-il arrivé si des combattants armés avaient commencé à attaquer des citoyens canadiens directement ou les zones où ils attendaient d'être évacués?

RECOMMANDATION 4

- **Le gouvernement du Canada devrait s'assurer qu'il existe du personnel formé et désigné, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et dans les autres ministères et organismes, ainsi que des mécanismes intergouvernementaux qu'il serait possible de mobiliser immédiatement en cas de crise à l'étranger.**

- **De plus, lorsqu'il faut exécuter des évacuations à grande échelle comme ce fut le cas au Liban en 2006, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes devraient coordonner et diriger l'effort d'évacuation du gouvernement, en particulier pour que le personnel de MDN puisse superviser la sécurité et la logistique des opérations et des déplacements d'un grand nombre de Canadiens.**

D. Ressources disponibles pour les évacuations

Les responsables ont fait part au Comité des difficultés qu'ils avaient rencontrées en cherchant des moyens de transporter par air et par mer les évacués canadiens. La tâche était d'autant plus difficile que beaucoup de pays convoitaient les mêmes ressources pour évacuer leurs propres ressortissants. Quand le nombre de Canadiens présents dans une région en crise est peu élevé, ou que le Canada est le seul ou un des seuls pays à mener une telle opération, le recours au nolisement peut probablement suffire. Si la situation se détériore rapidement plus tard, comme c'était le cas lorsque de nombreux pays tentaient d'évacuer leurs ressortissants du Liban en 2006, le Comité croit qu'il n'est peut-être pas prudent de compter beaucoup sur le nolisement de moyens de transport commerciaux. En réponse à cette question, le brigadier-général J.Y.R.A. Viens, directeur général, Plans, État-major interarmées stratégique (MDN), a dit au Comité : « Pouvons-nous imaginer une situation qui serait au delà de nos capacités? Je suppose que cela pourrait se produire[37]… ».

Sur les 65 vols qui ramenaient les Canadiens au Canada, quatre avions appartenaient au ministère de la Défense nationale. Le transport par bateau a été fait par contrat. En comparaison, les États-Unis et le Royaume-Uni possèdent des

[37] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.

porte-avions et des hélicoptères qui étaient en mesure d'évacuer un grand nombre de personnes en même temps. Cependant, le Comité est conscient du fait que le Canada est un pays de taille moyenne possédant une capacité militaire permanente relativement petite. Il coûterait très cher de maintenir à un niveau supérieur en tout temps nos ressources aériennes et navales.

Le gouvernement du Canada devrait faire un examen du personnel et des ressources de l'armée et du gouvernement pour déterminer s'ils suffisent pour procéder à des évacuations à l'étranger, s'il faut les augmenter, ou s'il suffit de noliser les ressources pertinentes en cas de crise.

La question des ressources fait également ressortir la nécessité d'une plus grande coordination entre le Canada et ses alliés étrangers, comme le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et la France. Les efforts déployés par de nombreux pays pour retenir unilatéralement les services de transporteurs pour évacuer leurs ressortissants ont créé une situation de concurrence, même involontaire, entre les pays. Les pays mieux nantis que le Canada sur le plan militaire ont pu commencer les évacuations les plus urgentes plus rapidement. Il est arrivé aussi qu'un navire nolisé par le Canada quitte le port de Tyr à demi-rempli. Par souci d'efficacité, le Canada devrait collaborer avec d'autres pays, sur le plan bilatéral ainsi que par le G-8 et l'OTAN, pour concevoir des stratégies d'évacuation de masse à coopération optimale et ainsi favoriser la sécurité et l'évacuation des ressortissants canadiens et alliés.

RECOMMANDATION 5

Le gouvernement du Canada devrait clarifier et renforcer les accords existants avec les pays animés du même esprit pour s'entraider en temps de crise, et en conclure lorsqu'il n'y en a pas, afin de garantir l'évacuation rapide et sécuritaire des ressortissants canadiens à l'étranger.

E. La nécessité d'une capacité de réaction rapide?

Dans les sections précédentes du rapport, nous avons abordé différents aspects comme le nombre croissant de Canadiens vivant et voyageant à l'étranger, le besoin de mieux planifier les mesures d'urgence, l'importance de désigner des responsables et des ressources au sein du gouvernement fédéral pour intervenir en cas de crise, ainsi que les limites des ressources civiles et militaires du Canada. Tous ces facteurs mettent en lumière le besoin potentiel de mettre sur pied des équipes de réaction rapide qui soient formées et préparées spécifiquement pour ces scénarios et puissent se mobiliser rapidement en cas d'urgence touchant des Canadiens à l'étranger. Il serait possible d'améliorer le délai de réaction et l'efficacité de l'effort d'évacuation du Canada au moyen d'une capacité de réaction rapide. Le directeur général des affaires consulaires du MAECI, Robert Desjardins, a dit au Comité : « Les ministères sont parvenus à déployer les ressources requises mais il y aurait place à de l'amélioration pour ce qui est du délai de réaction et de

mobilisation de tous les intervenants aptes à intervenir en cas de crise[38] ». Il a également signalé que le ministère avait besoin d'une technologie de communication mobile sécuritaire tout au long de l'évolution d'une crise à l'étranger, surtout là où le Canada n'a pas de présence consulaire permanente.

Par ailleurs, le sous-ministre adjoint du MAECI pour l'Amérique du Nord et les affaires consulaires, Peter Boehm, a informé le Comité des difficultés rencontrées pour installer temporairement les évacués canadiens à Chypre et en Turquie avant de les ramener au Canada : « Le Canada n'a pas de présence diplomatique à Chypre mais seulement un consulat honoraire; il a été extrêmement difficile de créer quelque chose à partir de rien dans un délai très bref[39] ». Bien sûr, le Canada n'a pas les moyens de garder des missions dans toutes les régions du monde. La dotation matérielle et humaine qui serait nécessaire pour parer à toute crise internationale éventuelle coûterait extrêmement cher. Il a déjà été question, dans une autre partie du rapport, de ce que coûterait un accroissement des ressources militaires. Ces coûts n'éliminent pas pour autant le besoin de soutien. Par conséquent, le gouvernement du Canada devrait étudier les options dont il dispose pour réagir aux crises majeures à l'étranger et aux évacuations à venir afin de déterminer les outils stratégiques les plus efficaces et les plus économiques en pareille situation. Une des options consisterait à créer des équipes à déploiement rapide pour venir en aide aux Canadiens dans une situation de crise à l'étranger.

F. La citoyenneté

Quand la crise est survenue, de nombreux citoyens et résidents permanents canadiens étaient en vacances ou en voyage au Liban ou dans la région environnante, ou y travaillaient, et ont subitement eu besoin de l'aide du gouvernement canadien. De plus, la crise s'est produit en été, la haute saison pour les Canadiens au Liban.

Cependant, des commentateurs ont soulevé des questions épineuses et délicates lors de l'évacuation du Liban sur la citoyenneté de certaines personnes évacuées par le Canada.

Ces questions ont été posées en particulier en raison du coût de l'évacuation, supporté en totalité par le gouvernement du Canada, et d'indications reçues concernant les nombreux citoyens à double nationalité qui ont été évacués vers le Canada et qui sont par la suite retournés au Liban. Interrogé sur le nombre d'évacués qui sont retournés au Liban, le ministre des Affaires étrangères a répondu au Comité que : « Les personnes évacuées ne sont aucunement tenues de nous informer de leurs plans lorsqu'elles rentrent au Canada. Nous n'avons pas exigé qu'elles nous tiennent au courant de leurs allées et venues[40] ». Le Canada n'exerce pas de contrôle des sorties.

---

[38] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.
[39] *Ibid*.
[40] *Témoignages*, séance du 1er novembre 2006.

Certains observateurs ont affirmé que lors de l'évacuation, les titulaires d'un passeport canadien qui n'avaient pas habité ou payé de taxes au Canada depuis un bon moment ne pouvaient pas s'attendre à ce que le Canada joue le rôle de havre de paix au moment d'une crise à l'étranger. Par ailleurs, il importe aussi de réfléchir aux propos des membres de la Fondation Asie Pacifique du Canada, selon lesquels les débats entourant la double citoyenneté sont empreints d'émotion et ne reposent peut-être pas toujours sur des faits[41]. Le Comité reconnaît d'ailleurs que les questions de citoyenneté sont complexes et difficiles à résoudre. Il ne les a pas approfondies, sachant qu'il faut aborder avec prudence les arguments exigeant la modification des politiques d'immigration et de citoyenneté. La possibilité de conserver un passeport étranger est attirante pour de nombreux immigrants qualifiés; la révocation du droit de détenir un autre passeport pourrait décourager certaines personnes de présenter une demande de citoyenneté canadienne, en plus de compliquer la situation pour les Canadiens souhaitant travailler à l'étranger. Comme l'a dit au Comité un fonctionnaire du MAECI responsable des affaires consulaires : « Jusqu'à nouvel ordre, dans le cadre du service consulaire, un Canadien est un Canadien; la règle est tout à fait simple. Par contre, vous avez raison, le débat a été lancé et la discussion devra avoir lieu. Le défi qui se pose est de savoir comment structurer ce débat[42] ».

Par conséquent, le Comité ne recommande pas de plan d'action ou de d'orientation stratégique pour régler ces questions de citoyenneté et de responsabilités gouvernementales; il demande plutôt au gouvernement du Canada de se pencher sur ces questions. Il prie également le Sénat du Canada d'en faire un examen plus approfondi.

[41] Don J. DeVoretz et Yuen Pau Woo, « Dual Citizenship and Canada's new Diaspora », Fondation Asie Pacifique du Canada, octobre 2006, www.asiapacific.ca/analysis/pubs/listing.cfm?ID_Publi cation=558.
[42] *Témoignages*, séance du 6 décembre 2006.

Liste des témoins

1er novembre 2006

L'honorable Peter MacKay, C.P., député, ministre des Affaires étrangères

1er novembre et 6 décembre 2006

Ministère des Affaires étrangères et Commerce international

Peter Boehm, sous-ministre adjoint, Amérique du nord (et Affaires consulaires);

Robert Desjardins, directeur général, Direction général des affaires consulaires.

6 décembre 2006

Citoyenneté et Immigration Canada

Daniel Jean, sous-ministre adjoint, Opérations.

Défense nationale

Brigadier-Général J.Y.R.A. Viens, directeur général, Plans, État-major interarmées stratégique;

Major-Général J.P.Y.D. Gosselin, directeur général, Politique de Sécurité internationale.

13 février 2006

À titre personnel

Susan Ormiston, correspondante de la CBC.