

doc
CA1
EA
81C56
FRE

M
.61943832

POLITIQUE CONSULAIRE
POUR LES ANNÉES 80

BUREAU DES SERVICES CONSULAIRES

Ministère des Affaires extérieures
Ottawa
Avril, 1981

NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

POLITIQUE CONSULAIRE POUR LES ANNÉES 80

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Préface	3
I Introduction et vue d'ensemble	4
A Portée des activités consulaires	5
B Situation au Canada	5
C Situation à l'étranger	8
D La clientèle consulaire	8
E Buts, objectifs et politiques consulaires	10
1 Buts	11
2 Objectifs	11
3 Politiques	13
II Inventaire des services consulaires	15
A Services courants	17
1 Services de passeports	17
2 Visas	18
3 Citoyenneté canadienne	19
4 Services juridiques et notariaux	19
5 Marine marchande	21
6 Conseils et information	21
B Protection et assistance aux Canadiens en difficulté	23
1 Contrevenants, présumés et réels	23
2 Personnes disparues	26
3 Problèmes liés à la garde des enfants	28
4 Adeptes de cultes	30
5 Décès à l'étranger	30
6 Voyageurs à court d'argent	32
7 Assistance aux hommes d'affaires	34
8 Passeports d'urgence	35
C Protection et assistance aux Canadiens en détresse	36
1 Assistance financière et rapatriement	36
2 Hospitalisation et évacuation pour raisons médicales	38
3 Aide aux otages	39

43-237-676

D	Activités paraconsulaires	40
III	Infrastructure consulaire	42
A	1 Législation canadienne	42
	2 Citoyenneté canadienne	44
B	1 Cadre international	48
	Accords (conventions et ententes)	
	2 Le transfèrement des délinquants	51
C	1 Personnel consulaire	52
	2 Formation consulaire	53
	3 Consuls honoraires	55
	4 Services consulaires accomplis par d'autres pays	55
	5 Urgences après les heures de bureau	58
	6 Bureaux régionaux des passeports	58
	7 Plans de contingence	59
	8 Programme de sensibilisation aux activités consulaires	60
IV	Conclusion	63
V	Sommaire des propositions	65

PRÉFACE

D'autres bureaux et ministères nous ont précédemment communiqué leurs vues et commentaires sur divers aspects analysés dans le présent document. Toutefois, dans sa forme finale, le présent exposé se veut essentiellement une évaluation ministérielle à long terme des problèmes consulaires et des objectifs à poursuivre, ainsi que des politiques qu'il serait souhaitable d'adopter au cours de la présente décennie.

La haute direction n'ignore pas que l'introduction ou l'actualisation de toute politique doit se faire dans le cadre d'une législation et d'une réglementation qui relèvent souvent d'organismes extérieurs et de divers paliers de gouvernement.

Le rôle central du ministère des Affaires extérieures consiste à proposer des initiatives et à synthétiser les opinions en vue d'en arriver à des actions interministérielles ou des décisions gouvernementales concertées concernant une politique consulaire susceptible de mieux protéger les ressortissants canadiens, tant les personnes physiques que morales, et leurs biens à l'étranger.

La publication du présent rapport pourrait être suivie de consultations avec d'autres ministères ou des fonctionnaires provinciaux ainsi qu'avec les autorités de pays étrangers, selon le cas.

I - INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

Le présent document se propose:

- d'examiner la portée actuelle des activités consulaires canadiennes par rapport aux changements - notés et prévus - de la situation, au Canada et à l'étranger;
- de définir les buts, objectifs et politiques appropriés;
- d'inventorier les activités et les problèmes consulaires actuels et de recommander les mesures appropriées.

PORTÉE DES ACTIVITÉS CONSULAIRES

En quoi consistent les activités consulaires? La Convention de Vienne sur les relations consulaires, conclue en 1963 et à laquelle le Canada a adhéré en 1974, en fournit une définition appropriée que l'on peut résumer comme suit du point de vue canadien:

- a) sauvegarder, à l'étranger, les intérêts du Canada, des ressortissants canadiens, personnes physiques et morales, et des personnes protégées*;
- b) promouvoir les relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre le Canada et les autres pays, et faire rapport au gouvernement du Canada sur ces divers aspects de la vie à l'étranger;
- c) prêter aide et assistance aux citoyens canadiens et aux personnes protégées;
- d) délivrer des passeports et des documents de voyage aux Canadiens, et des visas aux personnes qui en ont besoin pour se rendre au Canada;
- e) s'acquitter, à l'étranger, de certaines fonctions notariales, juridiques et administratives concernant les personnes physiques et morales, les biens, les navires et les aéronefs.

Cette liste ne correspond pas tout à fait aux "activités consulaires" au sens où on l'entend au Canada. Dans la pratique, on considère les fonctions énumérées en b), par exemple, comme étant davantage du domaine diplomatique que consulaire. Nous n'aurons donc pas à y revenir dans le présent document, même si ces fonctions s'inscrivent dans le cadre général des activités consulaires. En revanche, nous aborderons ici certaines fonctions périphériques même si elles ne sont pas à proprement parler consulaires.

SITUATION AU CANADA

La demande de services consulaires et la manière dont on pourra y répondre au cours de la décennie ne dépendent pas uniquement des conditions économiques actuelles ou futures, mais aussi de facteurs historiques et sociaux.

* "Personnes protégées" - dans le présent document, cette expression, qui n'est pas encore entrée dans l'usage au Canada, désigne les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, les réfugiés et les apatrides.

La Loi sur les Affaires extérieures (1909), portant création du ministère des Affaires extérieures et le décret du Conseil de la même année, qui assigne au Ministère la responsabilité des affaires consulaires, n'ont pas défini la fonction consulaire ni les activités que le fonctionnaire consulaire peut ou ne peut pas exercer. Les mesures législatives ultérieures n'ont pas comblé cette lacune. La pratique consulaire canadienne a donc eu tendance à suivre la pratique internationale tout en s'adaptant dans une large mesure aux attitudes canadiennes. Comme ces attitudes influent non seulement sur les attentes du public mais aussi sur la façon dont envisagent leurs responsabilités aussi bien les fonctionnaires consulaires à l'étranger que les gestionnaires et les employés du ministère à Ottawa, nous les évoquerons brièvement.

Au Canada, il existe une tradition d'entraide qui remonte à l'époque pionnière. La plupart des personnes chargées de responsabilités consulaires sont naturellement portées à aider le voyageur ou le nouvel arrivé; pour leur part, les Canadiens s'attendent à obtenir de l'aide lorsqu'ils s'adressent à la représentation du Canada à l'étranger, puisque cette tradition était courante dans toutes les parties du pays dans un passé somme toute récent.

Un autre phénomène typiquement canadien est le transfert - partiel ou total - au secteur privé de services que le gouvernement a d'abord fournis dans certaines régions et dans certaines conditions. Deux exemples classiques, le transport et les communications (ex. Air Canada et Radio-Canada) qui ont, du point de vue du voyageur, une importance particulière. Il n'est donc pas étonnant qu'un Canadien à l'étranger s'adresse à la représentation de son propre gouvernement - consulat ou ambassade - pour obtenir de l'aide, quelle qu'elle soit. Il serait tout aussi naturel que le Gouvernement autorise et incite le secteur privé à s'occuper de certains des besoins des Canadiens à l'étranger.

Il faut également prendre en compte le facteur démographique qui influera sur la nature de la demande de services consulaires. Premièrement, il y aura évolution de la pyramide des âges: la population de personnes âgées qui étaient de 2 204 000 en 1979 (9,3% de 23 671 000), passera sans doute à 2 990 000 en 1991 (11,2% de 26 640 000). Le nombre des 20 à 29 ans qui atteint actuellement 4 346 000 (18,4% de la population) passera probablement à 4 300 000, soit 16,2% de la population. Ces changements démographiques pourraient modifier la nature des problèmes consulaires sur lesquels le Ministère est appelé à se pencher.

En second lieu, il convient de noter que l'on assiste, en partie par suite des modifications apportées aux lois sur l'immigration à compter de 1967, mais aussi en raison de la haute priorité accordée à la réunion des familles depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration, en 1978, à une augmentation rapide de la partie de la population canadienne dont les origines et la culture diffèrent de celles de nos ancêtres. Comme la clientèle consulaire requiert habituellement des services de nature très personnelle, il incombe au fonctionnaire consulaire de faire en sorte de comprendre les problèmes de clients dont la culture diffère de la sienne.

Les conditions économiques occuperont pour leur part une place déterminante dans la conjoncture qui influera sur l'ampleur et la nature des activités consulaires des années 80. L'escalade des prix du pétrole aura certainement un effet d'entraînement sur le tarif des voyages au cours des prochaines années. Ce facteur, conjugué à toute faiblesse persistante du dollar canadien par rapport aux autres devises, entraînera sans doute une réduction du niveau des voyages à l'étranger - ou tout au moins contribuera à le stabiliser - au cours des deux ou cinq prochaines années, et en outre modifiera la nature de la clientèle et des itinéraires. Les statistiques provisoires de l'Office du tourisme du Canada pour 1979 et 1980 indiquent un déclin, par rapport à 1978, du nombre de personnes qui se rendent à l'étranger, et certains changements de destination.

À long terme, on peut projeter qu'une production accrue de carburants non conventionnels aura pour effet de stabiliser dans une certaine mesure le coût des voyages et que, par ailleurs, l'augmentation des investissements étrangers au Canada entraînera le raffermissement du dollar canadien. Il n'est donc pas impossible que ces deux facteurs conjugués engendrent vers le milieu de la décennie une reprise de la croissance soutenue des voyages à l'étranger, constatée à la fin des années 60 et au début des années 70. Tout fléchissement de la demande de certains genres de services consulaires dans l'immédiat pourrait donc être d'assez courte durée.

L'augmentation des services offerts aux voyageurs par le secteur privé constitue une autre tendance qui ira probablement en s'accroissant au cours des années 80. Dans un contexte de vive concurrence, on peut s'attendre à ce que les agences de voyage étendent la gamme de leurs services, ce qui devrait éviter à leur clientèle le besoin de recourir à certains services consulaires. Les assureurs offrent et continueront sans doute d'offrir un choix plus vaste de polices d'assurance en vue de protéger les voyageurs contre divers risques, ce qui pourrait avoir pour effet de réduire, dans une certaine mesure, le besoin de certains genres d'assistance consulaire. Par ailleurs, il se peut que l'amélioration des services bancaires internationaux se traduise, au niveau du ministère, par une réduction du nombre de transferts de fonds pour le compte de Canadiens.

La montée en flèche ces dernières années du coût des services sociaux que doit supporter le gouvernement fédéral, la nature non-discriminatoire de ces services et l'étroite marge de manoeuvre fiscale que ces charges laissent au gouvernement portent à croire que les instances fédérales hésiteront beaucoup, au cours des années 80, à permettre toute nouvelle croissance du secteur des services sociaux sur demande. Le Ministère ne peut donc pas compter sur la levée prochaine des actuelles mesures d'austérité en ce qui concerne les services consulaires: tout au contraire, il doit s'attendre à devoir persévérer dans ses efforts pour limiter le coût de son programme consulaire, sans pour autant entraver la réalisation de ses objectifs consulaires.

SITUATION À L'ÉTRANGER

I C

Dans quel environnement international le gouvernement du Canada exercera-t-il ses activités consulaires au cours des années 80? Sauf dans l'éventualité d'un conflit international majeur, il est probable que des tendances contradictoires se manifesteront. Dans des régions qui resteront stables ou qui verront la qualité de l'administration publique s'améliorer, les voyageurs et les résidents permanents bénéficieront nul doute d'une amélioration correspondante des conditions. D'autres régions, en revanche, pourraient connaître une recrudescence de guerres locales et de troubles, ou l'érosion de la qualité de l'administration publique, ce qui pourrait engendrer un accroissement des actes de violence à l'encontre des étrangers, par exemple des actes de piraterie aérienne, des enlèvements et des prises d'otages. En outre, la détérioration des relations Nord-Sud, une possibilité très réelle à l'heure actuelle, pourrait aggraver les difficultés qui attendent les visiteurs du Nord qui se rendent dans les pays du Sud. En effet, la présence de touristes apparemment nantis risque d'être perçue de plus en plus, dans les pays pauvres, comme étant à la fois une provocation et une tentation.

Les risques d'accroissement du nombre d'incidents suscitant l'intervention des services consulaires pourraient être compensés par un recours de plus en plus fréquent aux voyages de groupes. Non seulement les organisateurs de ce genre de voyages assurent-ils certains genres de services consulaires, mais ils font en sorte de mettre leurs clients à l'abri de contacts imprudents avec la population (par exemple le Club Méditerranée).

Il est peu probable que les conditions générales à l'étranger pour les voyageurs et les expatriés canadiens s'améliorent suffisamment dans l'ensemble pour entraîner une réduction de la demande de services consulaires.

LA CLIENTÈLE CONSULAIRE

I D

Comme la composition de la clientèle canadienne qui vit ou voyage à l'étranger est fonction de l'environnement national et international, et que cette composition influe elle-même sur la demande de services consulaires, il importe de définir cette clientèle et la nature des services dont elle a besoin.

On peut partager les clients consulaires en trois groupes:

- a) les personnes qui travaillent à l'étranger (hommes d'affaires, employés des organismes d'aide: Nations Unies, ACIDI, organisations internationales et canadiennes non gouvernementales, missionnaires), ou les personnes qui ont pris leur retraite à l'étranger;
- b) les voyageurs qui ont un compte de frais; et
- c) les touristes.

Les personnes du groupe a) ont relativement peu de problèmes consulaires difficiles car ils se sont habituellement adaptés à leur environnement. Les retraités, toutefois, surtout ceux qui vivent aux États-Unis, ont souvent besoin des services consulaires courants - passeports, actes notariaux, conseils sur les pensions ou l'impôt sur le revenu. Les colonies d'expatriés constituées par une ou plusieurs sociétés oeuvrant dans une région pendant une période limitée ont parfois besoin d'un plus grand nombre de services consulaires que les individus qui choisissent de faire carrière à l'étranger, mais ces personnes bénéficient souvent au niveau de la société, de services chargés de les aider.

Il n'existe pas de statistiques fiables sur le nombre de Canadiens qui résident à l'étranger. Environ 60 000 Canadiens se sont inscrits dans les missions à l'étranger, mais ce chiffre ne comprend pas les Canadiens en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Australie, et il ne comprend sans doute qu'un faible pourcentage des personnes vivant en Europe de l'Ouest et au Mexique.

Les voyageurs qui ont un compte de frais posent relativement peu de problèmes puisqu'ils ont, pour la plupart, l'habitude des déplacements à l'étranger et l'appui de leur organisation. Ils ont rarement besoin d'argent, mais peuvent avoir besoin de renseignements concernant la situation locale.

Ce sont les touristes, le troisième groupe de clients et le plus important qui sont la source des problèmes consulaires les plus difficiles. Les hospitalisations et les décès sont évidemment plus fréquents parmi les touristes âgés. Ce sont les moins de 30 ans qui ont le plus fréquemment besoin d'aide financière, qui sont rapatriés ou qui dérogent à la loi locale. Les immigrants de date récente ont peu besoin de l'aide consulaire requise par les autres touristes. Par contre, comme bon nombre ont la double nationalité ou sont apatrides, ils présentent parfois, pour le poste, les problèmes de protection consulaire les plus complexes.

Il n'existe pas de statistiques distinctes pour chaque groupe de voyageurs à l'étranger. L'Office du tourisme compile des statistiques sur les voyages plutôt que les voyageurs, mais elles méritent néanmoins d'être citées en raison des tendances qu'elles dégagent:

<u>Destination</u>	<u>1974</u>	<u>1977</u>	<u>1979</u>
États-Unis	30 091 297	37 897 247	34 382 000
Europe	823 000	1 068 200	934 000
Autres régions	488 800	708 600	823 000
Total	31 403 097	39 674 047	36 139 000

Selon les données partielles pour 1980, les voyages aux États-Unis accusent une augmentation de 2,4%, et les voyages dans toutes les autres régions du monde une régression de 10,1%.

L'influence des "facteurs environnementaux" sur les Canadiens qui vivent ou qui voyagent à l'étranger, se traduit par une légère hausse du nombre d'expatriés par suite de l'augmentation du nombre de sociétés canadiennes qui obtiennent des contrats à l'étranger. Ce facteur est en partie contrebalancé par une diminution du nombre de retraités dont le pouvoir d'achat se trouve réduit par l'érosion de la valeur de leur pension, par suite de l'inflation et du glissement de la valeur du dollar canadien sur le marché des changes.

Il est probable qu'à l'instar des Canadiens qui travaillent à l'étranger, le nombre de voyageurs qui bénéficient d'un compte de frais ira croissant, tant en raison de la recherche continue de débouchés à l'étranger pour contrebalancer le ralentissement de l'économie canadienne que de la conjoncture favorable aux exportations consécutive à la baisse du dollar canadien et à la qualité généralement élevée des biens et des services canadiens.

Sans doute le nombre de touristes continuera-t-il à décliner, à tout le moins au cours des deux ou cinq prochaines années, surtout chez les jeunes, tant en raison de l'évolution démographique que de considérations économiques, moins de jeunes ayant les moyens de voyager.

Pour ce qui est de l'évolution de la demande de services consulaires qui pourrait résulter de ces tendances, on s'attend que le besoin de services consulaires courants se maintiendra et pourrait même augmenter, alors que le nombre de Canadiens en difficulté ou démunis décroîtra, du moins dans l'immédiat.

BUTS, OBJECTIFS ET POLITIQUES CONSULAIRES

I E

Pourquoi avons-nous maintenant besoin d'une politique consulaire? Après tout, le Ministère s'en est longtemps passé et il a le Manuel des instructions consulaires qui oriente les fonctionnaires consulaires dans un grand nombre de situations. En vérité, la situation est devenue de plus en plus complexe. Les employés du ministère et le public en général ont le droit de savoir quels sont les buts fondamentaux du programme consulaire et de quelle manière cette charge doit être exercée. Des situations qui n'ont pas été prévues dans le Manuel se présentent constamment et, faute de politique et d'orientation générales, les fonctionnaires consulaires et les chefs de mission hésitent à improviser, préférant demander conseil à l'Administration centrale. Tout aussi hésitants, les agents de secteur, à l'Administration centrale, s'en remettent au niveau supérieur, ce qui donne lieu à une centralisation excessive du processus décisionnel, des délais et à l'utilisation inefficace des ressources humaines. Un exposé clair des buts, objectifs et politiques, approuvé au niveau approprié, rendrait possible l'application uniforme de pratiques consulaires et une délégation plus étendue du pouvoir décisionnel aux missions à l'étranger.

BUTS

I E 1

Comme la politique étrangère du Canada vise à sauvegarder et à promouvoir les intérêts canadiens à l'étranger, on peut dire que la fonction consulaire a pour but de sauvegarder et promouvoir les intérêts du Canada, des ressortissants canadiens, personnes physiques et morales, et des personnes protégées à l'étranger. Cette formulation permet de souligner le fait que la fonction consulaire fait partie intégrante des principales opérations à l'étranger et du rôle central d'un ministère des affaires extérieures.

En outre, la fonction consulaire concorde, dans le contexte canadien, avec les six thèmes de "la politique étrangère au service des Canadiens", comme cadre conceptuel de notre politique étrangère. La sauvegarde des droits des citoyens canadiens à l'étranger relève clairement de l'obligation déclarée du Canada de "préserver sa souveraineté et son indépendance". "Travailler à la paix et à la sécurité" suppose le souci de veiller à ce qu'un citoyen canadien à l'étranger bénéficie de la paix et de la sécurité qu'il est en droit d'attendre du gouvernement d'accueil. Les services consulaires aux personnes qui sont en voyage d'affaires, ou qui s'occupent d'activités relatives aux "échanges culturels, technologiques et scientifiques" ou à la "coopération scientifique et à la recherche sur les problèmes du milieu et de la société moderne" s'inscrivent dans le prolongement nécessaire des objectifs qui consistent à "stimuler la croissance économique", "enrichir la qualité de la vie" et "maintenir l'harmonie du milieu naturel". Pour promouvoir la "justice sociale", il faut développer le droit, ainsi que des normes et des codes de conduite au niveau international. Ces activités ne peuvent qu'avoir des incidences sur le domaine consulaire.

OBJECTIFS

I E 2

Les objectifs explicitent les buts recherchés. Le but de la fonction consulaire étant de sauvegarder et de promouvoir les intérêts du Canada, des ressortissants canadiens et des personnes protégées dans le contexte international, il importe de cerner les notions implicites dans les expressions "protéger" et "promouvoir" si l'on veut formuler les objectifs de cette fonction.

L'un des buts visés par la politique étrangère est de chercher à infléchir le cours des événements internationaux à l'avantage de nos intérêts nationaux. En ce qui concerne les conditions touchant les individus en particulier, on peut dire que le but du gouvernement est d'assurer, dans la mesure du possible, aux citoyens canadiens qui vivent ou qui voyagent à l'étranger, des conditions de vie où règnent la paix, la sécurité, la liberté et les avantages dont ils jouiraient au Canada. Nos initiatives à cet égard sont nécessairement circonscrites par les lois et les usages du pays étranger, mais sous réserve de cette contrainte, on peut formuler l'objectif de la fonction consulaire comme étant la poursuite de moyens qui permettent aux Canadiens de jouir à l'étranger de droits et de privilèges comparables à ceux qui leur sont acquis au Canada.

Cette formulation de l'objectif constitue un point de référence utile par rapport au but qui consiste à sauvegarder et à promouvoir les intérêts des citoyens canadiens à l'étranger, et donne à ce dernier une orientation positive. Pour plus de précision, il est souhaitable cependant de cerner de plus près les notions de base - les intérêts à promouvoir et les droits à sauvegarder.

Promouvoir les intérêts des Canadiens à l'étranger, ou, selon les termes de la CVRC, leur prêter secours et assistance, peut évidemment englober une gamme très étendue d'activités, qui ressortissent davantage à des services facultatifs, qu'à des actes obligatoires liés à l'exercice des droits. Il y a des limites aux genres d'intérêts que l'on peut promouvoir. Il va de soi qu'un fonctionnaire consulaire ne pourrait promouvoir les intérêts d'un Canadien qui cherche à acheter de la drogue pour en faire le commerce (cette activité étant illicite au Canada), même si la production et la vente de drogues n'est pas illégale dans le pays en cause. De la même manière, un fonctionnaire consulaire serait mal venu de promouvoir les intérêts d'un Canadien qui cherche des débouchés pour le whisky canadien dans un pays où la production et la vente de boissons alcooliques sont interdites.

Outre cette prescription de légalité, qui s'applique tant au Canada que dans l'État de résidence, il serait opportun d'ajouter à toute déclaration générale sur la promotion des intérêts des Canadiens un élément qui aiderait à fixer les priorités. L'assistance consulaire est certes particulièrement opportune chaque fois que les activités du client consulaire viennent appuyer ou promouvoir l'intérêt national, que ce soit par l'expansion du commerce, l'établissement de relations culturelles ou scientifiques ou la poursuite de la justice sociale.

La protection des intérêts des citoyens canadiens à l'étranger est un acte visant à sauvegarder la souveraineté du Canada en la personne de l'un de ses citoyens. Comme la protection doit être exercée dans la juridiction d'un autre État souverain, un tel acte constitue, tant soit peu, un empiètement sur la souveraineté d'un autre État. La pratique internationale ne tolère d'empiètements du genre que dans une mesure très limitée. On ne peut donc parler de protection qu'en des termes très circonspects.

Le droit international reconnaît au consul la possibilité d'intervenir officiellement auprès des autorités locales en vue de protéger un concitoyen contre toute discrimination dans l'administration de la justice dans l'État de résidence. Le gouvernement du Canada estime nul doute qu'il a l'obligation d'assurer une telle protection à l'un de ses citoyens, même si cette obligation n'est nulle part explicitée. Le gouvernement du Canada assure, comme s'il en avait l'obligation, trois autres genres de protection aux citoyens canadiens, ce qui suppose peu ou pas d'empiètement sur la souveraineté de l'État de résidence: la protection contre la négligence en prison, contre les actes de violence en temps de guerre, de désordres civils ou de catastrophe naturelle, et contre les conséquences du dénuement. Les fonctionnaires consulaires rendent habituellement visite aux détenus canadiens dans les prisons étrangères, en

partie pour veiller à ce qu'ils soient traités sans discrimination. Le gouvernement du Canada en est venu à considérer qu'il est normal de protéger ses nationaux contre tout risque de perte de vie ou d'accident pouvant résulter d'une guerre, de désordres civils ou d'une catastrophe naturelle, habituellement en les évacuant du territoire perturbé. Enfin, le gouvernement du Canada estime de son devoir de protéger un indigent en lui portant secours dans l'immédiat et - s'il ne peut pas obtenir d'aide de sa famille ou de ses amis du Canada - en le rapatriant moyennant une promesse de remboursement des frais. Dans ces trois derniers cas de protection, comme le gouvernement du Canada agit comme s'il avait l'obligation d'assurer cette protection, il serait souhaitable qu'il reconnaisse officiellement cette obligation en intégrant, dans un premier temps, ces trois genres de protection dans une déclaration d'objectifs consulaires.

On peut donc formuler comme suit les objectifs du gouvernement du Canada dans le domaine consulaire:

1. Permettre aux ressortissants canadiens, personnes physiques et morales, de bénéficier à l'étranger de droits et de privilèges comparables aux droits et privilèges qui leur sont acquis au Canada, dans la mesure du possible, eu égard aux conditions locales;
2. Promouvoir les intérêts du Canada, des ressortissants canadiens, personnes physiques et morales, et des personnes protégées; leur prêter secours et assistance à l'étranger dans la poursuite de leurs activités légitimes, surtout lorsque celles-ci concordent avec les intérêts nationaux et ne vont pas à l'encontre des lois du Canada ni de l'État de résidence; et
3. Protéger les intérêts du Canada, des ressortissants canadiens, personnes physiques et morales, et des personnes protégées à l'étranger,
 - contre toute discrimination dans l'administration de la justice;
 - contre toute négligence en prison;
 - contre tout acte de violence résultant de la guerre, de désordres civils ou d'une catastrophe naturelle; et
 - contre le dénuement.

POLITIQUES

I E 3

Une politique est une déclaration d'ordre général sur la marche à suivre pour atteindre des objectifs. De quelle manière le gouvernement du Canada et ses représentants à l'étranger doivent-ils procéder pour atteindre les objectifs énumérés précédemment?

En premier lieu, le troisième objectif qui consiste à "protéger les intérêts du Canada" souligne bien les liens étroits qui existent entre les intérêts du Canada et les intérêts de ses ressortissants, personnes physiques et morales. De plus, comme nous l'avons signalé, la fonction consulaire principale de protection implique la sauvegarde de la souveraineté canadienne en la personne de l'un de ses nationaux. Le fait de veiller à la reconnaissance et au respect de la souveraineté canadienne devrait être considéré comme une activité concomitante et devrait, à juste titre, figurer dans toute déclaration de politique consulaire.

Deuxièmement, la manière dont la fonction consulaire est exercée à l'étranger influe considérablement sur l'image du Canada. Dans toute situation où un fonctionnaire consulaire canadien ne peut pas exiger le droit d'intervenir officiellement - par exemple, pour le compte de personnes qui ont double nationalité, ou au nom de personnes protégées qui ne sont pas citoyens canadiens - toute démarche officieuse peut et devrait témoigner de nos préoccupations humanitaires à l'égard de personnes qui, en cherchant à s'établir au Canada ou à y trouver refuge - ont manifesté leur intention de devenir citoyens canadiens. Cette notion devrait aussi être prise en compte dans toute déclaration de politique consulaire.

Dans l'exposé du début sur la situation au Canada, nous avons fait valoir qu'au cours des années 80, le gouvernement fédéral hésitera sans doute à permettre une nouvelle croissance des services sociaux sur demande. La politique consulaire doit donc montrer de quelle manière on peut tenir compte du besoin de contenir les coûts du programme consulaire sans pour autant entraver la réalisation des objectifs consulaires. Diverses méthodes d'enrayer la croissance des ressources requises pour assurer aux Canadiens à l'étranger les services dont ils ont besoin ont été intégrées dans la déclaration de politique qui suit.

Même si un poste consulaire à l'étranger est tenu d'informer sa clientèle des services disponibles et de s'en acquitter avec courtoisie et promptitude, il n'est aucunement tenu de rendre service dans le seul but d'être utile. Surtout dans les secteurs périphériques des services consulaires, le poste consulaire doit jouer un rôle de facilitateur et non d'exécutant, et le client doit être incité à faire ses propres démarches, dans la mesure du possible.

On peut énoncer comme suit les politiques consulaires qui permettraient d'atteindre les objectifs consulaires des années 80:

En vue d'atteindre les objectifs consulaires qu'ils se sont fixés, le gouvernement du Canada, le ministère des Affaires extérieures et les postes consulaires à l'étranger doivent:

- A. Protéger les intérêts des ressortissants canadiens en vue d'affirmer la souveraineté du Canada et de contribuer à la faire respecter;

- B. Entreprendre des démarches officieuses en vue de sauvegarder les intérêts des personnes protégées et d'exprimer notre préoccupation humanitaire pour les personnes qui ont manifesté leur intention de devenir citoyens canadiens;
- C. Bien gérer les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de la fonction consulaire:
 - 1) en mettant fin aux services qui sont rendus ou pourraient être rendus par d'autres ministères ou par le secteur privé;
 - 2) en encourageant le secteur privé à assurer davantage de services aux Canadiens qui résident ou voyagent à l'étranger;
 - 3) en incitant les Canadiens qui résident ou voyagent à l'étranger à être plus autonomes, dans la mesure du possible;
 - 4) en répercutant sur le client le coût des services, par un barème de droits plus réalistes et par l'établissement de droits pour la prestation de services rendus gratuitement jusqu'à ce jour;
 - 5) en déléguant aux missions, dans la mesure du possible, la prise de décision en matière de problèmes consulaires.

II - INVENTAIRE DES SERVICES CONSULAIRES

Dans cette partie, nous examinerons les divers genres de services et d'activités consulaires en vue de dégager les problèmes qui se posent et de recommander des mesures de redressement à la lumière du but, des objectifs et des politiques exposés à la partie I.

La présente partie est divisée en trois sections: services courants, protection et assistance aux Canadiens en difficulté, protection et assistance aux Canadiens en détresse. Cette division vise à souligner l'ampleur des activités consulaires courantes décrites en A, qui constituent une large part du travail dans de nombreux postes consulaires* et occupent une place assez importante dans tous les postes. On entend beaucoup parler des activités ayant trait aux personnes en détresse mais, dans l'ensemble, elles accaparent moins de temps que les autres activités, même s'il existe un certain nombre de postes où ce genre de cas est très important.

* Dans le présent document, nous avons employé l'expression "poste consulaire" pour désigner à la fois les postes qui sont dirigés par un fonctionnaire consulaire et les missions diplomatiques ayant une section consulaire.

La démarche adoptée a l'inconvénient de nous obliger à envisager certaines activités sous deux rubriques distinctes (par exemple, la garde des enfants est traitée en B plutôt qu'en A 4, même si ces cas ont des incidences juridiques); parfois, il est difficile d'établir une distinction très nette (quand une personne est-elle en détresse plutôt qu'en difficulté?). Le partage des cas en trois catégories: cas courants, personnes en difficulté ou personnes en détresse, met en lumière les problèmes que pose constamment la hiérarchisation des priorités dans le domaine consulaire à l'étranger: comment le fonctionnaire consulaire peut-il s'occuper des urgences tout en faisant le travail courant qui garde toute son importance?

SERVICES COURANTS

II A

SERVICES DE PASSEPORTS

II A 1

Aux termes du décret du Conseil 1391 du 21 juin 1909, le SEAE est responsable de l'administration des affaires consulaires et de l'utilisation des passeports. Depuis 1909, le Ministère délivre les passeports aux Canadiens conformément aux dispositions de divers décrets du Conseil, le dernier datant de janvier 1973 (C.P. 1973-17). Ce dernier règlement est en révision et on procède actuellement à la rédaction d'un projet de décret sur les passeports canadiens.

Même si l'on considère la délivrance des passeports comme étant une fonction consulaire exécutée par les fonctionnaires consulaires dans les postes à l'étranger, c'est le Bureau des passeports et non le Bureau des affaires consulaires, à Ottawa, qui est responsable de la politique et de l'administration des passeports. Ceux-ci sont délivrés au Canada, soit par le Bureau des passeports à Ottawa, soit par l'un des bureaux régionaux des passeports au pays.

La délivrance des passeports est une activité importante, comme le démontre le tableau suivant:

<u>Année financière</u>	<u>Nombre total de nouvelles délivrances</u>	<u>Passeports délivrés par les postes à l'étranger (1)</u>	<u>Revenu brut des passeports (2)</u>
1975/76	614 463	36 819	\$6 287 000
1976/77	681 005	38 663	8 323 000
1977/78	745 076	40 490	9 170 000
1978/79	738 890	42 796	9 154 000
1979/80	711 670	44 337	8 711 000

Note 1: Ces chiffres sont compris dans les totaux de la deuxième colonne.

Note 2: Chiffres ronds. Comprend certains droits perçus pour des services autres que la délivrance de nouveaux passeports, par exemple l'ajout du nom acquis par mariage. Les chiffres donnés pour 1976/1977 reflètent l'augmentation du droit de délivrance d'un passeport qui est passé de \$10 à \$12 le 1er avril 1976; l'augmentation de \$12 à \$20 n'est entrée en vigueur que le 6 juin 1980, après l'expiration de l'année financière 1979/1980.

Le nombre total de délivrances augmente assez rapidement après 1975/1976, culmine en 1978/1979 et diminue par la suite, ce qui tend à confirmer l'impression que le nombre de Canadiens qui se rendent à l'étranger, (ailleurs qu'aux États-Unis) a commencé à décliner. Par contre, le nombre de passeports délivrés par les postes à l'étranger traduit une

augmentation constante jusqu'en 1979/1980, ce qui pourrait indiquer une augmentation correspondante du nombre de Canadiens vivant à l'étranger.

Selon l'analyse effectuée d'octobre à décembre 1980 par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes dans 16 postes à l'étranger (qui constituent un échantillon représentatif), les services liés aux passeports (passeports d'urgence exclus) comptent, en moyenne, pour 29,4% du temps consacré aux activités consulaires. Comme on pouvait s'y attendre, il existe un écart considérable entre divers postes, par exemple New Delhi et Varsovie, 5,6% et 6,7% respectivement, Bonn 41,7% et Los Angeles 61,5%. Dans 11 des 16 postes qui ont fait l'objet de l'enquête, le personnel consulaire consacre aux activités liées aux passeports plus de temps qu'à aucune autre des 34 activités mesurées.

Problèmes

À l'étranger, les problèmes relatifs aux passeports sont des problèmes de gestion plutôt que de politique. Il faut d'abord se demander si l'on doit continuer d'assurer la délivrance de passeports dans tous les postes consulaires et les missions diplomatiques ayant une section consulaire. Le second problème, qui n'est pas étranger au premier, a trait au barème des droits: les coûts de délivrance d'un passeport à l'étranger sont beaucoup plus élevés qu'au Canada, mais le droit demeure le même.

VISAS

II A 2

La Convention de Vienne sur les relations consulaires définit la délivrance de visas par les missions diplomatiques et consulaires "aux personnes qui désirent se rendre dans l'État d'envoi" comme étant une fonction consulaire. Toutefois, au Canada, cette fonction n'est que partiellement "consulaire", la responsabilité des visas relevant principalement d'Emploi et Immigration Canada. En vertu de la Loi sur l'immigration, les agents de visas en poste à l'étranger sont autorisés à délivrer des visas permettant à des personnes d'entrer au Canada pour y immigrer ou pour d'autres motifs.

C'est Emploi et Immigration Canada qui autorise la délivrance de visas d'immigration. Dans le cadre du programme de la réunion des familles, cependant, le ministère des Affaires extérieures intervient lorsque des démarches diplomatiques sont requises (voir II D a) ci-après).

L'entrée au Canada pour d'autres motifs que l'immigration est facilitée et réglementée au moyen du système de visas de visiteurs. En dérogation à la règle générale prévue par ce système, les citoyens de certains pays sont dispensés du visa, sauf s'ils viennent au Canada pour des motifs spécifiques: études, emploi. Le ministère des Affaires extérieures est le principal ministère habilité à déterminer quels sont les pays qui doivent figurer sur la liste de dispense de visas. Les personnes qui se rendent au Canada en mission officielle - diplomates et autres - obtiennent normalement un visa diplomatique ou officiel (autorisé par le ministère des Affaires extérieures), qu'elles viennent ou non de pays qui figurent sur la liste de dispense de visas. (Toute personne d'un pays dont

Le nom ne figure pas sur la liste de dispense de visas a besoin d'un visa de visiteur pour entrer au Canada. La délivrance de tels visas est autorisée selon une procédure qui varie d'après le pays d'origine du requérant: Emploi et Immigration intervient dans tous les cas, les Affaires extérieures dans certains seulement.

À l'administration centrale des Affaires extérieures - Bureau des affaires consulaires et ailleurs - (le temps consacré aux questions de visas n'est pas négligeable. Dans les missions à l'étranger, les activités liées aux visas se limitent, dans le domaine consulaire, à l'autorisation de délivrer les visas diplomatiques ou officiels, ce qui n'est pas très accaparant. Dans les seize postes qui ont fait l'objet de l'enquête du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, on consacre en moyenne 1,1% du temps consulaire à cette activité, allant de zéro dans deux postes, à 5,4% à New Delhi.

CITOYENNETÉ CANADIENNE

II A 3

La Loi sur la citoyenneté et son règlement d'application (1977) disposent que les agents du service extérieur ont la responsabilité d'administrer certaines dispositions de la Loi et du Règlement. Ces responsabilités comprennent: recevoir et expédier au greffier de la citoyenneté des demandes d'octroi de citoyenneté aux personnes mineures, et les demandes en vue de conserver, de répudier ou de réintégrer la citoyenneté; obtenir du requérant des renseignements en vue de conserver, de répudier et de réintégrer la citoyenneté et communiquer ces renseignements au greffier de la citoyenneté; faire prêter le serment de citoyenneté et contre-signer les certificats attestant la prestation du serment de citoyenneté.

En 1979/1980, les missions à l'étranger se sont occupées d'environ 10 000 cas de citoyenneté. Selon l'étude effectuée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, dans seize postes représentatifs ceux-ci consacrent en moyenne aux questions de citoyenneté 6,7% du temps de travail consulaire, allant de 0,7% à Varsovie à 13,6% à Bonn.

Problèmes

Les activités attribuées par la Loi de la citoyenneté aux postes à l'étranger ne présentent pas de grandes difficultés. Les problèmes découlent surtout de l'interprétation de la législation, et consistent à déterminer qui est citoyen canadien et quel genre de citoyen il est. Ce problème est exposé plus en détail à la partie III A 2.

SERVICES JURIDIQUES ET NOTARIAUX

II A 4

De tout temps, le consul a eu pour mission de légaliser les documents et de dresser d'autres actes de nature juridique en vue de promouvoir les intérêts commerciaux de son pays et les intérêts personnels de ses concitoyens. Les fonctionnaires consulaires à l'étranger sont chargés de recevoir des affidavits et des déclarations, de prendre les

mesures voulues relativement à la protection des successions ou à l'égard de biens saisis, d'authentifier les signatures, d'exécuter des commissions rogatoires et de délivrer certains certificats ayant trait au mariage.

La réception des affidavits et des déclarations sont probablement les services les plus fréquents. Il s'agit fondamentalement d'une tâche administrative qui consiste à identifier le client consulaire et à attester qu'il a effectivement signé le document en présence du consul. La responsabilité du document lui-même revient à son auteur.

Chaque année, les juristes du Ministère, à Ottawa, authentifient un nombre considérable de signatures de Canadiens devant être utilisées à l'étranger, et les fonctionnaires consulaires à l'étranger sont parfois appelés à authentifier la signature de ces juristes. Parfois, on leur demande aussi d'authentifier des signatures étrangères qui doivent être utilisées au Canada.

La délivrance de certificats concernant le mariage n'est demandée que rarement. Rares aussi sont les demandes de "certificats de coutume" (reconnaissance au Canada d'un mariage célébré à l'étranger). Dans certains pays, on exige un certificat tenant lieu de certificat de non-empêchement au mariage; ce document est à l'occasion délivré par certains postes.

La plupart des services juridiques et notariaux susmentionnés sont payants. Les droits consulaires à percevoir pour ces services sont fixés dans le Règlement du Canada sur les droits consulaires établi en vertu de la Loi sur l'administration financière. Le barème actuel, publié le 27 janvier 1978, prévoit une série d'environ 25 droits allant de \$1 pour effectuer des recherches dans le registre des naissances, à \$15 l'heure (tarif minimal) pour recevoir les dépositions de témoins lorsque le fonctionnaire consulaire a été désigné commissaire par un tribunal canadien.

Au cours des trois dernières années, le Ministère a perçu les droits consulaires suivants:

1979-1980	\$84 677.31
1978-1979	71 066.36
1977-1978	63 658.14

Problèmes

Les services juridiques et notariaux précités ne constituent pas un fardeau énorme, ni pour le Ministère ni pour les missions à l'étranger, où ils ne représentent qu'environ 3% des activités consulaires. Il s'agit de fonctions consulaires traditionnelles, et il y aurait peu à gagner à chercher d'en réduire le volume ou d'en éliminer une partie, puisque la plupart produisent des revenus. La question principale qui se pose au plan de la politique est celle de savoir si le Ministère devrait chercher à faire modifier le barème des droits en fonction du coût réel des services rendus. Le barème actuel des droits est largement inférieur au coût réel des services.

Il ne semble pas y avoir d'avantage à conserver un barème de droits symboliques. Il serait souhaitable que le Ministère consulte les autorités financières du gouvernement en vue de modifier le Règlement du Canada sur les droits consulaires et fasse payer à l'usager des droits s'approchant du coût réel des services juridiques et notariaux qu'il fournit.

MARINE MARCHANDE

II A 5

Une autre fonction consulaire traditionnelle a trait à la marine marchande. En vertu de la Loi concernant la marine marchande, les consuls sont chargés de certaines fonctions, principalement notariales, relatives à la propriété et à l'immatriculation des navires et le traitement convenable des marins. Il existe peu de postes où la fréquence de ces services est marquée; dans les pays du Commonwealth, ce sont les autorités portuaires qui en assurent l'accomplissement. Dans les seize postes qui ont fait l'objet de l'enquête du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, on consacre en moyenne 0,8% du temps consulaire à ces activités.

Problèmes

Les fonctions consulaires relatives à la marine marchande sont exécutées pour le compte de Transport Canada et ne soulèvent pas de problème de politique consulaire. La question à résoudre est plutôt d'ordre administratif. En vertu de la Loi concernant la marine marchande, le ministère des Affaires extérieures a l'obligation de désigner les postes où les consuls du Canada doivent assurer des services à la marine marchande. Faute de désignation ou de notification de la désignation au ministère des Transports, les fonctionnaires consulaires ne sont pas habilités à s'acquitter de fonctions prévues en vertu de la législation. Dans le passé, les postes consulaires ont été désignés par suite d'une enquête révélant le besoin d'une telle désignation. Il serait souhaitable de désigner tous les postes situés dans les villes portuaires - y compris les postes dirigés par un consul honoraire - de façon à pouvoir rendre les services requis sans délai.

CONSEILS ET INFORMATION

II A 6

Pour les Canadiens à l'étranger, une mission diplomatique ou un poste consulaire du Canada représente l'ensemble du gouvernement du Canada. La clientèle canadienne demande aux fonctionnaires consulaires et diplomatiques des renseignements sur un grand nombre d'aspects des politiques et des activités gouvernementales. Lorsque le personnel consulaire n'est pas en mesure de donner le renseignement demandé, il fournit au client le nom et l'adresse du ministère ou de l'organisme qui pourra le faire. Par ailleurs, les demandes de renseignements portent non seulement sur le secteur gouvernemental, mais aussi sur d'autres secteurs d'activité au Canada et sur la situation locale.

On demande des renseignements concernant la citoyenneté, les affaires locales, la documentation (gouvernementale et autre), la sécurité sociale, l'actualité canadienne, le courrier, la douane et l'impôt sur le revenu.

Les demandes de renseignements concernant la situation locale portent sur un grand nombre de sujets, dont le nom d'avocats, de médecins, de banques, etc.

Le Manuel des instructions consulaires précise qu'il incombe aux fonctionnaires consulaires d'aider les responsables des pensions du gouvernement du Canada aussi bien à transmettre les chèques aux bénéficiaires qu'à établir l'admissibilité de ceux-ci. Ces services sont rendus à la demande des autorités canadiennes des pensions ou du requérant.

Les personnes qui veulent obtenir un certificat de naissance, de mariage ou de décès sont priées de s'adresser aux autorités provinciales compétentes. Dans la mesure du possible, le fonctionnaire consulaire éclaire le requérant concernant les droits et les documents requis.

Aux clients canadiens qui demandent des renseignements au sujet des douanes et des questions agricoles, on remet un exemplaire de la brochure "Je déclare". Si les renseignements recherchés ne s'y trouvent pas, ces personnes sont invitées à s'adresser directement à Revenu Canada ou à Agriculture Canada, à Ottawa.

Les missions ont toujours en stock les formulaires habituels d'impôt sur le revenu qu'elles distribuent à ceux qui les demandent. Les personnes qui demandent des renseignements plus précis sur des questions fiscales sont invitées à s'adresser à Revenu Canada ou, s'il s'agit d'un accord fiscal, à Revenu Canada ou aux autorités du pays d'accueil.

Les personnes qui demandent des renseignements au sujet des obligations d'épargne du Canada sont priées d'écrire à une banque à charte canadienne ou à sa succursale dans le pays d'accueil.

Le courrier personnel adressé à des Canadiens, aux bons soins des missions canadiennes à l'étranger, est conservé en attendant le passage du destinataire à la mission. Il n'existe aucun service permettant de faire suivre le courrier qui est renvoyé à l'expéditeur s'il n'est pas réclamé dans des délais raisonnables.

D'autres services à ce chapitre comprennent l'obtention et la fourniture de documents (copies de contrats, d'actes de naissance, relevés bancaires, etc., concernant des individus ou des sociétés canadiennes à l'étranger, à la demande de ministères gouvernementaux canadiens, traduction de documents à l'intention des autorités locales pour le compte de citoyens canadiens), ou même un entretien avec des visiteurs canadiens qui veulent des nouvelles du pays.

D'après l'étude effectuée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, l'ensemble de ces services accaparent en moyenne 19% du temps consacré aux affaires consulaires dans les seize postes où on a recueilli des statistiques.

Problèmes

Il n'est pas possible d'envisager, pour des motifs d'économie, l'élimination ou une réduction importante des services d'information dans les missions. Comme il s'agit de fonctions qui accaparent une part importante du temps de travail, il conviendrait que le Ministère les analyse en vue de déterminer s'il y aurait lieu de les rationaliser.

Les postes consulaires devraient supprimer le service du courrier au public puisque le service postal de la plupart des pays est sans doute maintenant comparable au service postal canadien.

PROTECTION ET ASSISTANCE AUX CANADIENS EN DIFFICULTÉ II B

CONTREVENANTS, PRÉSUMÉS ET RÉELS II B 1

Nous ne disposons pas de statistiques très fiables concernant les Canadiens incarcérés à l'étranger, puisque les autorités de certains pays à qui nous demandons des données ne s'intéressent pas à la question. Les chiffres disponibles donnent cependant une idée de l'ampleur du problème (les chiffres suivants sont pour 1979-1980, ceux de 1975-1976 étant entre parenthèses).

<u>Région</u>	<u>Total</u>	<u>Cas de drogue compris</u>
États-Unis	246 (643)	74 (102)
Europe de l'Ouest	74 (112)	25 (65)
Amérique latine et Caraïbes	98 (106)	56 (47)
Asie	39 (80)	16 (58)
Afrique et Moyen-Orient	30 (69)	12 (40)
Europe de l'Est	5 (8)	0 (0)
	<u>492 (1 018)</u>	<u>183 (312)</u>

Il est encourageant de constater un fléchissement du nombre total des contrevenants de 1975-1976 à 1979-1980.

Le temps consacré aux Canadiens qui ont dérogé à la loi varie grandement d'une mission à l'autre. Selon l'enquête menée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, ces cas ont occupé respectivement les pourcentages suivants du temps de travail consulaire: Varsovie, zéro; Lagos, 0,4%; Bangkok 0,7%; Madrid 18,7%; New Delhi 30,7%; Rabat 33,2%.

L'obligation fondamentale d'une mission à l'étranger est de s'assurer que l'inculpé, s'il est canadien, n'est pas traité plus durement que les citoyens locaux accusés d'infractions semblables. Ce principe, en lui-même, ne permet pas aux fonctionnaires consulaires de faire grand chose pour le détenu. En premier lieu, il faut qu'un poste consulaire soit au courant d'un cas avant de pouvoir intervenir. Normalement, ce renseignement lui est communiqué par le prisonnier lui-même, un autre prisonnier ou un ami. Même si un prisonnier, en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, a le droit de faire notifier son

ambassade de l'arrestation, l'ambassade n'a pas le droit de réclamer une notification automatique, ce droit appartenant au prisonnier qui doit l'exercer s'il en est conscient.

Dans un grand nombre de pays, le régime judiciaire est complexe; il est souvent vénal et la procédure perdurable. Un Canadien est demeuré en prison quatre ans, sans jamais être reconnu coupable d'un crime: cette façon de procéder était conforme aux lois et aux pratiques locales. Dans un grand nombre de cas, le régime juridique est complètement différent du nôtre. Si, à cette difficulté, s'ajoute la barrière linguistique, le régime devient difficilement compréhensible au fonctionnaire consulaire canadien et impénétrable pour le prisonnier. Il est souvent très difficile de déterminer si un détenu canadien est traité convenablement ou pas. Il peut être très utile dans ces cas, de retenir les services d'un avocat sur place, comme l'expérience d'une mission l'a démontré, et on pourrait utilement faire d'autres expériences semblables.

Une fois qu'il a pris contact avec le prisonnier, le fonctionnaire consulaire offre de l'aider à trouver un avocat, si le prisonnier le veut et peut proposer le nom d'une personne qui réglera les honoraires. L'assistance juridique existe dans un grand nombre de pays, mais sous une forme qui la rend inefficace. Il n'existe aucun contrôle sur la performance de l'avocat et, souvent, celui qui est assigné au prisonnier ne s'acquitte pas de ses responsabilités puisqu'il ne touche pratiquement aucune rémunération pour ses services.

Dans un grand nombre de pays, les conditions d'incarcération sont inhumaines, selon les normes canadiennes. Les soins de santé aux prisonniers sont inexistantes, et la brutalité, la corruption, la violence, le vol et le trafic des narcotiques caractérisent la vie carcérale. Très souvent, on s'attend à ce que les prisonniers obtiennent eux-mêmes leur nourriture. Les visites occasionnelles d'un fonctionnaire consulaire ont parfois pour effet de mitiger ces conditions. La mission peut aussi faciliter l'obtention d'aliments supplémentaires lorsque le prisonnier a de la famille ou des amis pour les payer.

Le Ministère a conclu avec plusieurs pays des traités prévoyant le transfèrement des délinquants (voir III B 2). En vertu de ces traités, un Canadien déclaré coupable d'une infraction dans un des pays concernés peut purger sa peine dans une prison canadienne à la condition de satisfaire à certaines conditions relatives au genre d'infractions, à la durée de la sentence qui reste à purger, etc. Même si cette solution est un excellent moyen de contourner le problème des conditions carcérales à l'étranger, le transfèrement de prisonniers a ses côtés négatifs. Dans un grand nombre de pays, il peut s'écouler beaucoup de temps entre l'arrestation et la condamnation: certains Canadiens croupissent pendant des mois et même des années dans une prison étrangère avant de pouvoir bénéficier du traité, s'il en existe un. Les missions ne sont pas pour autant déchargées de la responsabilité de trouver un avocat compétent, ce qui n'est pas facile, surtout pour les infractions concernant le trafic de drogues. Par ailleurs, les traités ne bénéficient qu'aux citoyens: les immigrants qui ont obtenu le droit d'établissement, quels que soient leurs liens avec le

Canada, ne sont pas admissibles au transfèrement. En outre, les tribunaux assortissent souvent la sentence d'une très forte amende qui doit être payée avant le transfèrement du prisonnier. Finalement, il revient à la mission de s'occuper de tous les arrangements nécessaires en vue du transfèrement.

Personnes expulsées

Un pays qui désire expulser un citoyen canadien vers son pays peut demander à la mission diplomatique canadienne de délivrer ou de valider un passeport au nom de la personne expulsée. Normalement, la mission doit décider s'il faut notifier le point d'entrée ou une autre autorité au Canada de l'arrivée de la personne expulsée, et quelle est la nature de l'assistance consulaire à prêter à la personne en cause.

Le Canada a conclu avec un certain nombre de pays, dont la Grande-Bretagne, l'Australie, la France, l'Italie et les Philippines, des arrangements réciproques prévoyant la notification préalable de l'expulsion. On prévoit de conclure d'autres arrangements du genre.

Extradition

L'extradition de criminels fugitifs est régie par les traités d'extradition conclus entre États souverains. Le Canada a conclu ce genre de traité avec 41 pays, certains remontant à 1890. Le Canada a également conclu un arrangement avec les pays du Commonwealth en vertu du régime relatif aux criminels fugitifs.

Pour extraditer, soit un étranger du Canada vers un pays étranger, soit un Canadien de l'étranger vers le Canada, il faut recourir à certaines démarches d'ordre juridique et diplomatique. Une fois la procédure engagée, toutefois, un citoyen canadien arrêté par les autorités étrangères en vue de son extradition au Canada est admissible à la même protection consulaire que tout autre détenu.

Problèmes

Le problème de politique qui se pose à l'égard des détenus canadiens à l'étranger consiste à déterminer la part d'assistance consulaire à prêter une fois accompli le nécessaire en matière de protection consulaire. Que reste-t-il à faire une fois que le fonctionnaire consulaire a pris les mesures voulues pour s'assurer qu'un prisonnier reçoit un traitement aussi favorable que les citoyens du pays d'accueil?

Lorsque le système juridique et les conditions d'incarcération à l'étranger sont d'un niveau très inférieur à la norme acceptable au Canada, il serait légitime que le Ministère fasse des pressions supplémentaires sur le gouvernement concerné conformément à l'objectif qu'il s'est fixé d'assurer aux Canadiens à l'étranger des droits et privilèges comparables à ceux qui ont cours au Canada. Ces démarches seraient entreprises pour des motifs humanitaires.

Il conviendrait que la mission facilite aussi aux amis ou à la famille du prisonnier l'obtention de services juridiques satisfaisants, ainsi que l'obtention de nourriture supplémentaire, de médicaments et de matériel récréatif - ces initiatives étant conformes à l'objectif de promouvoir les activités légitimes des Canadiens à l'étranger (c.-à-d. amis et membres de la famille).

Si le prisonnier n'a ni ami ni famille en mesure de l'aider, il conviendrait que le poste s'en charge, si le gouvernement admet qu'un objectif consulaire reconnu consiste à protéger un Canadien en prison du délaissement. Il serait tout à fait admissible d'assurer ce service par l'entremise d'un organisme local, notamment une association canadienne, à qui la mission pourrait être autorisée à verser des subventions à cette fin. En s'assurant le concours du secteur privé, la mission se trouverait en meilleure posture pour aider le prisonnier.

Pour s'assurer que les postes consulaires prennent les mesures indiquées en vue d'aider les prisonniers, le Ministère aurait intérêt à consulter des organismes privés, comme la Société canadienne pour la prévention du crime et la John Howard Society, qui s'occupent de réforme pénale et de réhabilitation des prisonniers.

PERSONNES DISPARUES

II B 2

Chaque semaine, le Ministère reçoit de nombreuses demandes de Canadiens en vue de retracer un membre de la famille disparu à l'étranger. Même si les cas de personnes disparues relèvent normalement des forces policières canadiennes appropriées qui ont la possibilité de communiquer avec l'étranger par l'entremise de la sous-direction des liaisons avec Interpol, le Ministère tente, de son côté, de prêter assistance dans un grand nombre de cas par des canaux diplomatiques et consulaires. Cette double approche est commune à bon nombre de pays.

Le Ministère et les missions à l'étranger ne conservent pas de statistiques distinctes relatives aux personnes disparues. Selon l'étude effectuée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes dans seize postes à l'étranger, les cas de personnes disparues occupent en moyenne 1,4% du temps consulaire, allant de 0,1% à Los Angeles à 5,9% à Rabat.

Lorsque les fonctionnaires consulaires du Ministère reçoivent une demande d'aide qui leur semble sérieuse en vue de retracer une personne disparue à l'étranger, ils prient l'appelant de faire rapport aux autorités locales de police, au Canada, de manière à mettre en branle le processus officiel. Par la même occasion, ils prennent note de toutes les coordonnées de l'affaire et les communiquent aux missions dans la région où la recherche doit s'effectuer. Grâce aux dossiers des passeports à Ottawa et aux contacts locaux à l'étranger, le Ministère a connu certains succès, mais les forces policières et le Ministère admettent que la majorité des cas demeurent sans solution.

Les principales catégories de personnes disparues sont les suivantes:

Personnes mineures

Personnes qui disparaissent dans des circonstances douteuses

Victimes d'un accident présumé

Personnes qui ont des problèmes psychologiques

Personnes qui disparaissent volontairement

Personnes déplacées

Personnes qui adhèrent à certains cultes

La question des rapt d'enfants et des adhérents à des cultes est traitée aux parties II B 3 et 4. La plupart du temps, les personnes mineures qui disparaissent se sont enfuies ou sont des enfants abandonnés.

Les personnes qui demandent de l'aide pour retracer les personnes déplacées sont normalement priées de s'adresser à la Croix-Rouge ou à la l'Armée du Salut qui ont des services spécialisés. Les personnes déplacées ne sont pas normalement des citoyens canadiens.

Dans bon nombre de cas de personnes disparues, le rôle du Ministère se limite à suivre la situation et, en cas de besoin, à faire pression sur les autorités policières locales à l'étranger à qui il incombe de retracer les personnes disparues. Dans tous ces cas, le Ministère et les autorités policières à l'étranger considèrent la possibilité d'une disparition volontaire de la personne recherchée. En l'occurrence, il faut reconnaître le droit de l'individu à la vie privée. Dans une telle situation, le poste communique à la personne retrouvée le nom de la personne qui cherche à la retracer et la prie de se mettre en communication avec elle. Pour sa part, le Ministère informe l'intéressé que la personne recherchée est vivante, en bonne santé et qu'on lui a communiqué son nom et adresse. C'est à la personne recherchée, dont on ne révèle pas l'adresse, qu'il revient de prendre contact.

Dans les pays où les possibilités de recherche et de sauvetage ou la volonté de les entreprendre font défaut, les missions recommandent aux familles des Canadiens disparus des moyens privés de poursuivre leurs recherches. Il n'existe pas de fonds publics pour venir en aide à ces familles.

Problèmes

Comme la responsabilité de retracer les personnes disparues revient à la police, tant au Canada qu'à l'étranger, il conviendrait que le Ministère discute avec la GRC de l'importance de son rôle dans ce domaine en vue d'éliminer tout chevauchement inutile.

Il serait possible d'éviter les chevauchements en informant les personnes qui s'adressent au Ministère qu'on s'occupera du cas uniquement si la requête vient de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC est en effet bien placée pour assurer la liaison entre la police locale, au Canada, et les services policiers à l'étranger, par l'entremise d'Interpol. Le Ministère pourrait rassurer son interlocuteur en lui disant que la mission du Canada dans la région concernée participera à la recherche à la demande de la GRC. Cette procédure aurait l'avantage de garantir la tenue d'une enquête initiale valable par les autorités policières canadiennes, ce que les fonctionnaires du Ministère ont toujours eu du mal à obtenir en s'adressant aux autorités policières par interurbain.

Au moment d'alerter Interpol, la Gendarmerie royale du Canada, à Ottawa, pourrait demander au Ministère de transmettre la demande au poste canadien concerné, et de lui communiquer toute information contenue dans les dossiers consulaires ou des passeports. Dans les postes consulaires où un agent de liaison de la GRC a été affecté, il conviendrait que le chef de poste lui confie le dossier, plutôt qu'à un fonctionnaire consulaire, et le charge de communiquer avec la police locale et de surveiller le cas, dans les limites de ses attributions, et sous la direction du chef de poste. Les renseignements obtenus du poste pourraient être communiqués à l'intéressé par le Ministère, la Direction générale de la GRC s'occupant de les communiquer à la police locale, au Canada.

PROBLÈMES LIÉS À LA GARDE DES ENFANTS

II B 3

On a enregistré, ces dernières années, une croissance rapide des cas d'enlèvements d'enfants par un parent qui les fait sortir du Canada à l'insu de l'autre parent, ou contre son gré. Deux cents demandes d'aide dans des cas du genre ont été envoyées au Ministère et 50 au moins n'ont pas encore été réglés.

Les autorités canadiennes qui s'occupent des cas de rapt d'enfants sont les tribunaux, les autorités provinciales chargées du bien-être de l'enfance, le ministère fédéral de la Justice et le ministère des Affaires extérieures. D'autres instances telles que Santé et Bien-être Canada et les procureurs généraux des provinces peuvent s'intéresser à cette question soit de façon générale, soit relativement à des cas particuliers.

Bon nombre de ces cas surviennent dans des foyers brisés, lorsque l'un des conjoints est étranger (ou les deux) et continue d'avoir des liens étroits avec sa famille et ses amis dans son pays d'origine. Le Ministère est normalement saisi de l'affaire par le parent lésé, à qui le tribunal peut avoir accordé la garde de l'enfant ou des enfants enlevés et amenés à l'étranger par l'autre parent ou une autre personne. Dans ce genre de cas, l'auteur du rapt (parent ou autre personne) est coupable d'un acte criminel aux termes du Code criminel, article 250 (ou 249). Lorsqu'il n'y a aucune ordonnance du tribunal, il arrive que le parent qui enlève l'enfant obtienne, en contravention de l'article 58 du Code criminel - un passeport

pour lui-même et l'enfant ou les enfants enlevés. Même lorsque la chose est possible, l'extradition n'est pas à recommander: le parent coupable peut être ramené au Canada mais non nécessairement les enfants enlevés.

Lorsqu'il n'y a pas de séparation officielle du ménage, ni de décision du tribunal concernant la garde de l'enfant ou des enfants, et qu'aucun acte frauduleux n'a été commis en matière de passeport, le parent lésé peut intenter une action au civil en vue d'obtenir une ordonnance ex-post facto du tribunal prévoyant le retour de l'enfant en vertu des dispositions appropriées de la législation provinciale sur la garde commune des enfants.

Au nom du parent lésé qui a demandé son concours, le Ministère tente, par l'entremise de la mission dans le pays concerné, de communiquer avec le parent chez qui l'enfant se trouve pour s'assurer que celui-ci est bien traité. Si tel n'est pas le cas, le Ministère fait appel aux institutions de bien-être de l'enfance du pays concerné pour s'assurer qu'elles veillent sur les intérêts de l'enfant.

Le Ministère fait aussi le nécessaire pour que le parent lésé puisse communiquer avec un avocat compétent dans la région où se trouve l'enfant.

Advenant un bris de communication entre le père et la mère de l'enfant, le Ministère offre ses bons offices pour rétablir le contact.

À l'occasion, le Ministère sollicite le concours des autorités locales de la juridiction étrangère.) Parfois, celles-ci sont en mesure d'intervenir officieusement auprès du parent pour lui rappeler ses responsabilités et l'inciter à convenir, soit de renvoyer l'enfant au Canada, soit de reprendre contact avec l'autre parent en vue d'en arriver à un règlement amiable. Souvent, la solution la plus satisfaisante consiste à communiquer toutes les données de l'affaire à la mission du Canada dans la région et à l'enjoindre d'user de ses bons offices pour en arriver à une solution amiable.

Au plan international, le Canada a participé à l'élaboration du texte d'une Convention sur les aspects civils de l'enlèvement des enfants dans le cadre de la Conférence de La Haye sur le droit international privé. Cette Convention vise, au premier chef, à garantir le retour rapide des enfants enlevés et, par voie de conséquence, à garantir le respect des droits de garde et de visite.

Problèmes

Il importe de surveiller les tendances dans ce domaine en vue de déterminer s'il conviendrait que le Ministère prenne des initiatives ou appuie toute mesure propre à enrayer l'augmentation du nombre de raptés d'enfants. On pourrait, dans un premier temps, chercher à instaurer, à tous les points de sortie, un contrôle plus serré des personnes qui quittent le pays en compagnie d'enfants. Cette mesure pourrait s'assortir d'un

contrôle plus serré de la délivrance de documents de voyage canadiens aux enfants en exigeant, par exemple, des deux parents qu'ils signent la demande pour indiquer leur consentement au voyage de l'enfant. L'utilité d'une telle mesure se trouverait, toutefois, limitée du fait qu'un grand nombre de raptés d'enfants se produisent dans les familles où les parents, et peut-être les enfants, ont double nationalité et sont admissibles à des passeports étrangers.

Le gouvernement aurait de meilleures chances d'enrayer l'extension de ce phénomène s'il prenait les mesures voulues, tant au plan national qu'international, en vue de limiter le nombre de personnes de double nationalité.

ADEPTES DE CULTES

II B 4

Les adeptes de cultes sont signalés au Ministère comme étant des personnes disparues. À prime abord, on considère qu'il s'agit d'une disparition volontaire, toute personne ayant droit à sa vie privée. Par ailleurs, le Ministère ne refuse pas d'aider un Canadien qui veut entreprendre des démarches légitimes en vue de contacter un parent qu'il croit être un adepte d'un culte à l'étranger.

L'assistance se limite à fournir aux intéressés le nom d'avocats qui pratiquent dans la circonscription consulaire concernée et sont réputés avoir de l'expérience dans ce genre de cas. Les missions s'abstiennent de recommander des "déprogrammeurs" aux personnes qui demandent de l'aide. Le fonctionnaire consulaire peut faciliter la communication entre la famille et le membre du culte, tout en observant une attitude de neutralité.

Problèmes

Dans ce domaine où les autorités compétentes, au Canada comme à l'étranger, n'ont pas encore maîtrisé toutes les implications juridiques du lavage de cerveau, le Ministère n'est pas tenu de prendre l'initiative. Par contre, il importe qu'il se tienne au courant des développements juridiques, tant au Canada qu'à l'étranger, et qu'il veille à ce que le personnel consulaire à l'étranger puisse détecter toute circonstance susceptible de modifier la nature d'un cas du genre: par exemple, advenant l'exercice de coercition à l'égard d'un membre du culte, ou une demande d'aide de la part d'une personne mineure qui s'échappe du lieu d'un culte, le responsable consulaire doit savoir ce qu'on attend de lui dans de telles circonstances.

DÉCÈS À L'ÉTRANGER

II B 5

Les postes consulaires à l'étranger sont souvent appelés à s'occuper de certaines formalités par suite du décès de Canadiens à l'étranger. Le nombre de cas du genre demeure étonnamment stable:

	<u>Inhumation locale</u>	<u>Retour au Canada</u>	<u>Total</u>
1975/76	311	145	456
1976/77	246	171	417
1977/78	250	167	417
1978/79	242	182	424
1979/80	308	145	453

Le nombre de cas ne semble pas fluctuer en fonction du nombre de personnes en déplacement. La ventilation régionale est encore plus éclairante:

<u>Région</u>	<u>Canadiens en déplacement en 1979</u>	<u>Décès à l'étranger Cas réglés par la mission</u>
États-Unis	34 363 000	118
Europe	934 000	203
Amérique latine et Caraïbes	484 000	42
Asie	67 000	68
Afrique	23 000	22

On aura noté que les postes consulaires s'occupent beaucoup plus fréquemment des formalités relatives aux décès lorsque celui-ci survient dans les pays lointains; ils interviennent beaucoup moins dans un pays rapproché où des services privés sont disponibles.

D'après l'enquête effectuée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes dans seize missions, la moyenne du temps de travail consulaire consacré aux formalités de décès s'établit à 1,1%, allant de zéro à Lagos et à Malaga, à 5,1% à Varsovie et 5,3% à New Delhi, au cours de la période étudiée.

Dans ce domaine, la responsabilité première du Ministère consiste à notifier rapidement le plus proche parent, si cela n'a pas déjà été fait par les parents ou associés du défunt. La notification se fait normalement par l'entremise de l'Administration centrale et de la GRC, qui communiquent directement avec le plus proche parent.

Le Ministère s'occupe aussi de fournir au plus proche parent, au Canada, des renseignements généraux concernant les frais funéraires et les services disponibles dans chaque pays, le transfert au plus proche parent des effets personnels du défunt, la surveillance des arrangements funéraires, l'obtention des rapports et documents officiels, et le règlement des problèmes, en cas de besoin.

Lorsqu'il n'est pas possible de retracer un proche parent, ou que celui-ci refuse d'assumer, ou ne peut assumer les frais de funérailles privées ou autres frais funéraires, le Ministère considère que la disposition des restes funèbres revient aux autorités locales, comme c'est le cas au Canada.

Problèmes

Dans les pays étrangers, la fosse commune ne porte que rarement une inscription; en outre, les registres d'enterrement sont souvent peu fiables. Le Ministère voudra peut-être considérer la possibilité d'obtenir des crédits en vue d'inscrire l'identité du défunt sur la tombe, ce qui permettrait à un proche parent qui n'a pu être retracé, ou qui n'avait pas de ressources au moment du décès, de retracer la tombe s'il désire ultérieurement prendre une décision au sujet des restes du défunt.

VOYAGEURS À COURT D'ARGENT

II B 6

Certains voyageurs manquent d'argent à l'étranger et, comme ils n'arrivent pas à obtenir de fonds rapidement du Canada par les canaux commerciaux habituels, ils s'adressent aux postes consulaires à l'étranger pour demander de l'aide. Le Manuel d'instructions consulaires précise que les Canadiens à l'étranger ne doivent pas s'adresser aux missions diplomatiques et consulaires pour obtenir des services que les banques, entre autres, sont en mesure de leur fournir. Dans bon nombre de pays, cependant, les banques n'ont ni la compétence, ni les services voulus pour effectuer rapidement un transfert de fonds. Dans les cas où un tel transfert est l'unique moyen de prévenir toute aggravation des difficultés du voyageur, le poste consulaire peut se charger de ce service essentiel et empêcher qu'un Canadien en difficulté ne devienne un indigent qu'il faut rapatrier, ce qui est coûteux pour le Ministère et pour l'individu concerné.

Les statistiques suivantes indiquent le nombre d'interventions consulaires en vue d'aider les voyageurs canadiens à obtenir des fonds de sources privées au Canada.

		<u>Montants bruts transférés</u>
1975-1976	2 343	\$536 660.31
1976-1977	1 876	518 484.26
1977-1978	1 899	577 435.51
1978-1979	1 937	748 758.56
1979-1980	1 536	798 693.13

Si le nombre de transferts a diminué, le montant moyen de fonds transférés est passé d'approximativement \$230, en 1975-1976, à environ \$520 en 1979-1980. Cette année-là, la ventilation géographique était la suivante:

Etats-Unis	315
Europe de l'Ouest	653
Europe de l'Est,	40
Amérique latine et Caraïbes	353
Asie	62
Afrique	113

Sur les seize postes qui ont fait l'objet de l'enquête du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, quatre n'avaient effectué aucun transfert de fonds. Dans l'ensemble, la moyenne du temps de travail consulaire consacré à ces cas est de 2,9%, Rabat et Mexico enregistrant un pourcentage de 7,2% et 7% respectivement.

Neuf fois sur dix, le voyageur se présente à la mission du Canada à l'étranger et demande son concours pour obtenir le transfert de fonds, soit de sa banque, soit de sa famille, de sa société ou de ses amis du Canada pour lui permettre de vivre jusqu'au départ du vol de retour (voyage payé d'avance), ou de se rendre jusqu'au lieu de départ de l'avion. La mission câble les détails au Ministère, à Ottawa, où les fonctionnaires consulaires se chargent de communiquer par téléphone avec le correspondant concerné, lui demandant de déposer le montant requis à une banque à charte et de donner instruction à la banque de transférer les fonds à sa succursale d'Ottawa, pour y être portés au crédit du Ministère.

Après avoir reçu de la banque d'Ottawa l'assurance verbale que les fonds sont en sa possession, le Ministère autorise le poste à remettre une somme équivalente à l'intéressé. La transaction s'effectue souvent dans des délais de 24 heures. Ce service -- qui comprend les frais de transmission des télégrammes entre Ottawa et la mission, les interurbains au Canada et les heures de travail, à la mission et à Ottawa -- est fourni gratuitement au client consulaire.

Certains cas de transfert de fonds étaient, à l'origine, des cas de rapatriement. Une personne qui manque de fonds à l'étranger s'adresse à un poste consulaire pour obtenir de l'aide financière en vue de rentrer au pays. Elle prétend qu'elle n'a ni parent, ni ami, ni employeur en mesure de l'aider ou disposé à le faire. Avant d'autoriser le rapatriement d'une telle personne, le Ministère contrôle toutes les possibilités d'obtenir de l'aide et, dans plus de la moitié des cas, il trouve une personne disposée à réunir les fonds nécessaires au rapatriement. Dans de tels cas, l'assistance du gouvernement se limite à fournir au requérant un montant d'argent suffisant pour couvrir ses frais de subsistance et de logement jusqu'à son départ pour le Canada.

Problèmes

Même si la politique consulaire proposée à la partie I E 3 envisage de remettre, dans toute la mesure du possible, l'activité du transfert de fonds au secteur privé, il semble peu probable que le Ministère en arrive à réduire sensiblement son activité dans ce secteur. Si le Ministère étudiait de façon systématique les services offerts par les banques et les agents de voyage en vue du transfert rapide de fonds à l'étranger, il pourrait peut-être mettre fin à son activité dans ce secteur dans certains postes consulaires. Toutefois, il y aurait encore un nombre considérable de missions tenues d'assurer ce service.

Les clients demandent le concours des postes consulaires pour le transfert de fonds du Canada, soit par suite de vol, d'accident ou de maladie, soit parce qu'ils n'ont pas géré convenablement leurs ressources. Ce sont là des risques qu'un Canadien devrait envisager avant d'entreprendre un voyage à l'étranger. Il n'est pas juste que les contribuables en général fassent les frais de l'insouciance de certains voyageurs. Le Ministère devrait étudier la possibilité d'exiger, pour chaque transfert de fonds, un droit correspondant au coût moyen des communications et des heures de travail requises. L'imposition d'un tel droit pourrait avoir pour effet, à la longue, de réduire la fréquence de tels cas.

Il conviendrait que le Ministère examine ainsi, au regard de la responsabilité financière qui lui a été assignée en vertu de la Loi sur l'administration financière, la situation des fonctionnaires consulaires, à Ottawa, qui autorisent les postes consulaires à procéder à des décaissements sur la foi d'une assurance reçue par téléphone d'une banque, à Ottawa, quant à la disponibilité des fonds requis. Même si le système paraît relativement sûr, il conviendrait que le Ministère prenne les mesures voulues pour s'assurer qu'un fonctionnaire consulaire n'ait pas à assumer une part déraisonnable de responsabilité pour toute erreur qui pourrait entraîner la perte de fonds publics.

ASSISTANCE AUX HOMMES D'AFFAIRES

II B 7

Lorsque les services de soutien civils des ministères ayant des opérations à l'étranger ont été intégrés au ministère des Affaires extérieures en 1971, celui-ci a obtenu du ministère de l'Industrie et du Commerce l'autorisation de procéder à des décaissements en vue d'assurer certains services aux sociétés et aux hommes d'affaires canadiens et d'appuyer le programme de promotion du commerce. L'assistance en question comprend:

- a) l'usage des services téléphoniques de la mission pour les interurbains là où les téléphones publics ne sont pas satisfaisants ou lorsque des délais risqueraient d'entraîner la perte de contrats;

- b) l'affranchissement ou autres frais d'expédition de brochures, documentation et documents d'affaires de la mission au siège social de l'homme d'affaires;
- c) l'achat de documents d'offre et de rapports de crédit à expédier aux sociétés canadiennes, soit à la demande des sociétés (frais recouvrables) ou à la discrétion du délégué commercial (non recouvrables);
- d) la réservation de chambres, y compris le versement d'un paiement partiel ou d'un dépôt recouvrable en vue de confirmer les réservations en prévision de la visite d'hommes d'affaires;

Voilà des exemples d'une activité consulaire en vue de promouvoir les intérêts de personnes physiques ou morales oeuvrant à l'étranger. Ces services sont normalement assurés par les attachés commerciaux dans les missions à l'étranger. Il s'agit d'une activité assez importante qui atteint environ 2 500 transactions annuellement, le Ministère recouvrant ultérieurement les frais engagés des individus ou des sociétés commerciales canadiennes.

Du point de vue de la politique consulaire, il n'y a pas de raison de limiter cette activité de soutien au seul domaine commercial. On pourrait justifier ce même appui aux personnes qui s'occupent d'échanges culturels, technologiques et scientifiques et à celles qui veillent à la promotion de la coopération et de la recherche scientifiques internationales concernant les problèmes de l'environnement et de la société moderne. Certains genres de soutien sont sans doute accordés aux voyageurs canadiens activement engagés dans ces domaines, sans pour autant entraîner le décaissement de fonds publics. Il serait utile d'étudier les possibilités d'étendre les services de soutien accordés actuellement aux hommes d'affaires aux personnes qui oeuvrent à la promotion des intérêts nationaux et de leurs intérêts propres dans ces autres domaines. La prestation de services consulaires spéciaux de soutien aux Canadiens qui voyagent ou travaillent à l'étranger et qui s'engagent activement à promouvoir les intérêts nationaux ainsi que leurs propres intérêts, est considérée à l'objectif consulaire n° 2. (Voir I E 2).

PASSEPORTS D'URGENCE

II B 8

Les missions à l'étranger sont souvent appelées à délivrer des passeports d'urgence à l'intention de personnes en difficulté ou en détresse à l'étranger. En règle générale, ce document qui permet d'effectuer un seul voyage n'est valide que pour rentrer au Canada. Ce genre de document est délivré à un citoyen canadien à rapatrier, dont le passeport ordinaire a été confisqué, à une personne expulsée vers le Canada, et à toute personne dont le passeport a été perdu, volé ou est introuvable.

En 1976-1977, les missions à l'étranger ont délivré au total 469 passeports d'urgence; en 1979-1980, ce nombre est passé à 725. Ce service prend beaucoup de temps, chaque cas exigeant plus de formalités que la délivrance d'un passeport ordinaire. Selon l'enquête du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes dans seize postes, ces missions consacrent, en moyenne, 3,5% du temps de travail consulaire à la délivrance de passeports d'urgence allant de 0,5% à Rabat à 7,7% à Rome.

PROTECTION ET ASSISTANCE AUX CANADIENS EN DÉTRESSE II C

ASSISTANCE FINANCIÈRE ET RAPATRIEMENT II C 1

Le Manuel des instructions consulaires précise que la protection et l'assistance qu'un Canadien est en droit de revendiquer à l'étranger pour lui-même et les personnes à sa charge excluent les secours monétaires et le rapatriement aux frais de l'État, toute aide financière accordée aux Canadiens à l'étranger étant une créance récupérable.

Certains Canadiens qui se trouvent à court d'argent à l'étranger ont besoin d'aide pour leur permettre d'attendre l'arrivée de fonds du Canada. Dans d'autres cas, le requérant a en sa possession un billet d'avion lui permettant de rentrer au Canada, mais l'avion quitte une autre ville et il n'a pas l'argent nécessaire pour s'y rendre, ni le temps d'obtenir des fonds du Canada. Il arrive aussi qu'un requérant soit démuné et sans moyen aucun d'obtenir de sa famille ou de ses amis, directement ou par l'entremise du poste consulaire, l'argent dont il a besoin. Si le requérant n'a pas de billet pour rentrer au Canada, il peut avoir besoin qu'on lui avance le montant du billet ainsi que l'argent nécessaire pour lui permettre de vivre jusqu'au départ. Dans tous ces cas, le requérant est peut-être admissible à l'aide financière du consulat et, dans le troisième cas, à obtenir un billet de retour au Canada. Cette aide financière ne peut cependant être accordée que moyennant la signature d'une "promesse de remboursement". Pour obtenir un billet d'avion, le requérant doit aussi confier son passeport au consulat et obtenir, en échange, un passeport d'urgence, valide uniquement pour le voyage de retour au Canada.

Le tableau suivant donne le détail des cas d'aide financière et de rapatriement au cours des cinq dernières années.

<u>Année</u>	<u>Aide #</u> <u>financière</u> <u>nbre de cas</u>	<u>Rapatriment</u>	<u>Allocations</u> <u>budgétaires</u>	<u>Débours</u>	<u>Recouvrements</u> <u>(même année</u> <u>financière)</u>	<u>Radiation de</u> <u>dettes irrécupérables</u>
1975-76	802	251	--	n.a.	n.a.	\$13 497.
1976-77	812	259	--	"	"	\$14 910.
1977-78	845	375	\$60 000.	\$107 887.	\$40 268.	\$31 823.
1978-79	774	378	\$683 000. (dont \$618 000. pour le transport aérien de l'Iran)	\$133 656. (\$563 407.) @	\$51 179.	\$39 401.
1979-80	694	354	\$80 000.	\$204 016.	\$60 455.	\$25 580.

(Les cas d'aide financière ne comprennent pas le rapatriement)

@ (Transport aérien de l'Iran par le MDN)

Environ 60% des avances sont remboursées par environ 80% des personnes ayant obtenu de l'aide financière.

La répartition géographique des cas de rapatriement en 1979-1980 est la suivante:

États-Unis	105
Europe de l'Ouest	67
Europe de l'Est	8
Amérique latine et Caraïbes	39
Asie	19
Afrique et Moyen-Orient	116

Selon l'enquête réalisée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes dans seize postes, ceux-ci consacrent, en moyenne, 1,3% du temps consulaire aux cas d'aide gouvernementale aux Canadiens en détresse: Athènes, 2,5%, Los Angeles, 2,8%, cinq postes n'ayant rapporté aucune activité. La moyenne de temps consulaire consacré aux cas de rapatriement est de 1,4%, dont 7,2% à Belgrade et 12,9% à Varsovie, huit postes n'ayant rapporté aucune activité à ce chapitre.

Même si les chefs de poste sont habilités à approuver le rapatriement dans les cas d'urgence, la plupart des demandes sont communiquées à Ottawa afin de permettre au Bureau des affaires consulaires de tenter de contacter un parent ou ami du requérant disposé à avancer les frais du rapatriement. Grâce à cette procédure, la moitié et jusqu'aux deux tiers des demandes de rapatriement se transforment en cas d'aide financière en attendant le transfert de fonds.

Les fonctionnaires consulaires sont instamment priés de faire comprendre aux bénéficiaires de l'aide financière gouvernementale ou du rapatriement, que la promesse de remboursement qu'ils sont appelés à signer constitue en fait un contrat qu'ils sont tenus d'honorer. Le ministère des Affaires extérieures prend les mesures voulues pour récupérer le montant des avances financières; si le bénéficiaire refuse de payer, le Ministère confie l'affaire au ministère de la Justice qui assure le suivi approprié. Même si 40% des sommes avancées ne sont pas récupérées, le Ministère conserve un registre des dettes, ce qui lui permet de refuser de délivrer un passeport ou de rendre tout autre service consulaire au requérant tant que sa dette à la Couronne n'aura pas été acquittée.

Problèmes

Le traitement des cas d'aide financière et de rapatriement prend beaucoup de temps dans les missions, mais surtout à l'Administration centrale où on doit, d'une part, trouver un parent ou ami capable d'avancer les fonds requis pour aider ou rapatrier le requérant indigent et, d'autre part, chercher à récupérer du bénéficiaire, après son retour au Canada, les

fonds ou les frais de voyage qui lui ont été avancés. Il conviendrait que le Ministère fasse tout en son pouvoir pour réduire les coûts, en main-d'oeuvre et en argent, de ce travail improductif. Même si le gouvernement accepte l'obligation qui lui est faite, dans le troisième objectif (partie I E 2), de protéger un citoyen canadien des conséquences de l'indigence, il y aura toujours un nombre irréductible de cas de rapatriement. Néanmoins, il conviendrait que le Ministère analyse les divers cas qui se posent en vue de déterminer s'il existe un moyen quelconque de réduire le temps et l'effort consacrés à ces cas.

HOSPITALISATION ET ÉVACUATION POUR RAISONS MÉDICALES II C 2

On fait parfois appel au consulat canadien le plus proche lorsqu'un Canadien tombe malade ou est victime d'un accident à l'étranger. Suivent les statistiques du Bureau des affaires consulaires concernant le nombre annuel de cas d'hospitalisation ayant exigé l'intervention des postes consulaires à l'étranger au cours des cinq dernières années:

<u>1975-76</u>	<u>1976-77</u>	<u>1977-78</u>	<u>1978-79</u>	<u>1979-80</u>
627	579	588	596	543

En 1979-1980, les deux tiers des cas sont survenus en Europe. Auparavant, le nombre était légèrement inférieur.

Les cas d'évacuation sont relativement rares. Le Bureau des affaires consulaires ne conserve pas de données sur ce genre de rapatriement, mais on estime que le nombre se limite à une demi-douzaine de cas par année, chacun des cas exigeant beaucoup de temps consulaire.

D'après le rapport du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, la moyenne de temps consulaire consacré aux cas d'hospitalisation et d'évacuation dans seize missions est de 1,6%, allant de zéro dans quatre missions à 2,7% à Rome, et 5,2% à Bangkok.

Dans les cas d'hospitalisation, les services consulaires consistent surtout à établir l'admissibilité du patient aux prestations des régimes provinciaux d'hospitalisation et de soins, à faciliter le transfert de fonds pour régler la facture d'hôpital et les honoraires des médecins, à trouver et à alerter les parents et les amis du malade au cas où leur aide serait requise. Les cas les plus pénibles sont ceux des malades mentaux qui doivent être hospitalisés.

Pour évacuer un malade d'un pays lointain par voie commerciale aérienne, il faut normalement retenir de quatre à six places d'avion et prévoir la rémunération et les frais de voyage des accompagnateurs. À l'occasion, il faut envisager les frais supplémentaires de matériel spécialisé, tel un poumon d'acier. Il en coûte plus cher pour faire évacuer un patient par une société spécialisée que par voie commerciale, vu les services spéciaux dont elle dispose, notamment les ambulances aériennes ou terrestres.

Les régimes provinciaux d'assurance maladie ne remboursent pas tous dans la même mesure les frais d'évacuation d'un malade, les frais admissibles allant de zéro à 75%.

Compte tenu du coût élevé de l'évacuation, certaines familles ont demandé le concours du ministère de la Défense nationale et l'ont parfois obtenu. Toutefois, la capacité d'intervention du MDN se limite aux destinations et à l'horaire des vols militaires réguliers, ce service étant également subordonné à l'autorisation préalable du Ministre.

Problèmes

Il y aurait lieu de solliciter le concours du secteur privé dans ce domaine. Certaines agences de voyage s'occupent déjà d'un grand nombre de services relatifs à l'hospitalisation que les postes consulaires sont parfois appelés à rendre. Le voyageur peut aussi souscrire une assurance de voyage qui pourrait grandement simplifier le règlement des honoraires des médecins et des frais d'hospitalisation à l'étranger. Il conviendrait que le Ministère incite le secteur privé à s'intéresser davantage à ce domaine, et le public à se prévaloir de ce genre de services.

AIDE AUX OTAGES

II C 3

La prise d'otages et l'occupation de locaux en vue d'obtenir une rançon est un phénomène ancien et universel qui, de tout temps, a été considéré illégal. Plus récemment, nous avons été témoins de cas où l'appareil d'État d'un pays étranger a eu recours à ce genre de procédé pour obtenir une rançon. Est-il souhaitable que le gouvernement du Canada donne des garanties morales et financières en faveur d'un citoyen canadien incarcéré dans ce genre de situation?

Comme peu de Canadiens ont servi d'otages, il est difficile d'élaborer une politique susceptible de couvrir tous les cas éventuels. Il n'est pas possible que le gouvernement du Canada donne une garantie morale que l'un de ses citoyens, s'il était remis en liberté, ne quitterait pas le pays avant la fin des procédures judiciaires le concernant. Et le versement d'une rançon aux ravisseurs pour obtenir le relâchement d'un otage ne semble pas conforme à la tradition canadienne. Dans certaines situations, il n'est pas exclu toutefois que l'on puisse s'écarter de cette voie, chaque cas devant être jugé à la lumière des événements.

ACTIVITÉS PARACONSULAIRES

II D

Les activités consulaires recensées à la partie I constituent les fonctions minimales que les participants à la Conférence de Vienne ont convenu d'accomplir. Au Canada, quelques autres activités sont considérées comme faisant normalement partie de la fonction consulaire, même si elles sont en quelque sorte à la périphérie de la fonction proprement dite qui est de sauvegarder et de promouvoir les intérêts des ressortissants canadiens à l'étranger.

a) Réunion des familles

La réunion des familles est un programme du ministère de l'Immigration visant à faciliter l'admission au Canada, en vue d'y établir leur résidence permanente, de parents de citoyens canadiens ou d'immigrants reçus. Dans le cas des nationaux de pays communistes désireux d'émigrer au Canada, le programme prévoit l'intervention des missions diplomatiques à l'étranger auprès des instances gouvernementales du pays concerné en faveur des personnes qui souhaitent émigrer au Canada. Ces démarches ne sont pas à proprement parler consulaires. Comme le programme vise à promouvoir à l'étranger les intérêts de citoyens canadiens et de résidents qui souhaitent parrainer l'émigration de leur parent et que, par ailleurs, ce programme touche les problèmes qui se posent à des individus, les aspects du programme qui n'intéressent pas directement Emploi et Immigration Canada sont réputés relever du domaine consulaire. Une grande partie des formalités accomplies à Ottawa sont de nature quasi-consulaire: dans les missions à l'étranger, le travail relève essentiellement du domaine diplomatique et de l'immigration, plutôt que du domaine consulaire. Les problèmes à ce chapitre ne relèvent pas de la politique consulaire.

b) Dissidents politiques

En application de sa politique sur les droits de la personne et par suite de pressions de certains secteurs de la population canadienne, le gouvernement entreprend des démarches auprès de gouvernements étrangers en faveur de dissidents politiques, surtout dans les pays de l'Europe de l'Est. Il ne s'agit pas d'une activité consulaire, mais d'une démarche qui répond aux intérêts de certains citoyens canadiens ou résidents et concerne le bien-être des individus. Toute démarche relative à cette activité est diplomatique plutôt que consulaire.

c) Asile et refuge temporaire

La politique ministérielle en la matière (exposée à la partie 7.2 du Manuel de l'administration des postes à l'étranger) se fonde sur le constat que le droit international contemporain n'admet pas le droit d'asile dans les locaux des missions diplomatiques. Néanmoins, les missions sont autorisées à donner refuge temporairement, pour des motifs humanitaires, à des personnes en danger imminent de perdre la vie ou de subir des blessures. Le refuge est une forme spéciale et restreinte d'asile. Les missions sont tenues de faire part au ministère de tels incidents sans délai.

Normalement, ce sont seulement les citoyens du pays d'accueil qui demandent asile pour se protéger des autorités locales, mais des citoyens canadiens ont aussi eu l'occasion de se réfugier dans une mission diplomatique ou consulaire. Cette situation pourrait se reproduire, notamment:

- a) en cas de guerre civile - surtout si les rapports ou les rumeurs veulent qu'une des factions cherche à s'emparer d'otages étrangers;

- b) lorsqu'une personne à double nationalité, qui revendique à la fois la citoyenneté canadienne et la citoyenneté du pays d'accueil, est en fuite dans le pays d'accueil;
- c) lorsque les autorités du pays d'accueil ne sont pas disposées ni capables d'assurer la protection de certains Canadiens - ou des Canadiens en général - menacés par certains éléments de la population dans le pays d'accueil.

Ici encore, les problèmes sont de nature diplomatique plutôt que consulaire, mais elles comportent habituellement un aspect consulaire puisque le refuge temporaire a trait à la sécurité des individus.

d) Expulsions

Emploi et Immigration Canada est chargé d'appliquer les dispositions de la Loi sur l'immigration relative à l'expulsion du Canada. Toutefois, il arrive fréquemment que la coopération d'une mission diplomatique ou consulaire soit requise pour l'obtention d'un document de voyage valide pour le compte de la personne expulsée. En l'occurrence, le ministère des Affaires extérieures agit pour le compte d'Emploi et d'Immigration et, à toutes fins utiles, traite l'affaire comme un cas consulaire.

e) Droit de vote à l'étranger

En vertu de la Loi électorale du Canada (règles électorales spéciales), le personnel militaire et diplomatique canadien à l'étranger a le droit de voter lors de la tenue d'élections au fédéral. Les autres Canadiens qui vivent ou voyagent à l'étranger n'ont pas ce même droit. Le poste consulaire est chargé de faire les arrangements nécessaires pour permettre aux personnes autorisées d'exercer leur droit de vote et il s'acquitte ainsi d'une fonction consulaire qui consiste à protéger le droit d'un citoyen canadien de voter à l'étranger.

Si le gouvernement du Canada devait prendre des mesures pour élargir le droit de vote à tous les citoyens canadiens qui vivent ou qui voyagent à l'étranger, et si les missions diplomatiques et consulaires du Canada étaient appelées à administrer un système général de scrutin à l'étranger, il conviendrait que le Ministère cherche à participer à la phase de planification de ce système pour veiller à l'adoption de modalités efficaces et économiques.

f) Comité consultatif sur le statut des réfugiés

Ce comité a été constitué en 1978 pour examiner les cas de réfugiés qui sollicitent le droit d'établissement au Canada et pour présenter au ministre de l'Immigration des recommandations quant à la décision à prendre. Un membre du Bureau des affaires consulaires du Ministère fait partie du comité. Même s'il ne s'agit pas d'une fonction consulaire, il est logique qu'un fonctionnaire consulaire fasse partie d'un tel comité chargé d'étudier des problèmes touchant des individus.

III - INFRASTRUCTURE CONSULAIRE

À la partie II, nous avons énuméré les divers genres d'activités consulaires reconnues au Canada, mis en lumière les problèmes relatifs à ces activités et exposé les mesures qu'il serait souhaitable d'apporter.

Dans la partie III, nous nous proposons d'examiner l'infrastructure consulaire, de faire ressortir ici encore les lacunes et de proposer des améliorations possibles. Les sections A et B de cette partie portent sur les fondements législatifs et diplomatiques de la fonction consulaire - le cadre législatif canadien, les ententes et les accords internationaux qui définissent ou délimitent le champ des activités consulaires.

La section C traite des arrangements prévus sur le plan de l'organisation pour permettre au ministère des Affaires extérieures et à ses missions à l'étranger de s'acquitter des fonctions consulaires de manière efficace et économique.

LÉGISLATION CANADIENNE

III A 1

Il existe peu de fondements en droit pour l'exercice des fonctions consulaires au Canada et pour le compte du Canada. La Loi sur le ministère des Affaires extérieures (1909) dispose que:

"Le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration de négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada."

Le décret du conseil C.P. 1391 du 21 juin 1909 ordonne

"que l'administration des affaires consulaires et la délivrance des passeports... soient assurées par l'entremise du ministère des Affaires extérieures."

La Loi sur le ministère des Affaires extérieures est la seule loi du Parlement que le Ministère est chargé d'administrer. Toutefois, celui-ci est également responsable de l'application du décret concernant les passeports canadiens et du Règlement du Canada sur les droits consulaires.

Les lois et règlements dont l'application revient à d'autres ministères mais qui assignent certaines responsabilités précises au ministère des Affaires extérieures ou à ses fonctionnaires affectés à l'étranger, sont: la Loi sur la citoyenneté et son règlement d'application (1977), la Loi sur l'immigration et son règlement d'application (1978) et la Loi sur la marine marchande (1970) qui sera remplacée par le Code maritime, en voie de préparation.

Les lois et règlements précités confèrent le pouvoir de rendre la plupart des services courants énumérés à la partie II A, notamment la délivrance de passeports et de visas, les démarches en matière de citoyenneté, les services notariaux et ceux qui ont trait à la marine marchande, mais il n'en est pas ainsi pour les services rendus aux Canadiens en difficulté ou en détresse à l'étranger. La législation canadienne ne contient aucune disposition prévoyant les démarches à entreprendre par les postes consulaires pour le compte de Canadiens en détention à l'étranger, ou que l'on dit forcés d'adhérer à des cultes, ou encore en vue de retracer les personnes disparues, de prêter assistance aux personnes hospitalisées, expulsées, aux otages ou aux personnes qui cherchent asile ou de s'occuper des personnes qui décèdent à l'étranger.

Les lois (annuelles) portant affectation de crédits prévoient l'utilisation des deniers publics pour assister ou rapatrier (moyennant remboursement) les citoyens canadiens et les personnes domiciliées au Canada qui se trouvent en détresse à l'étranger, mais elles n'explicitent aucunement la nature de cette obligation, ni les conditions d'application.

Problèmes

Au Canada, l'absence de fondements juridiques pour une gamme étendue d'activités de protection et d'assistance consulaire est, pour une bonne part, contrebalancée par les obligations internationales contractées dans le domaine consulaire par le Canada, signataire de conventions multilatérales et d'accords bilatéraux, par les règles générales de la pratique ou du droit international et les normes généralement admises de justice et d'équité. Les véritables problèmes découlent des éléments accumulés de la pratique canadienne dans le domaine consulaire qui s'écartent de la pratique internationale. Cette situation s'explique principalement du fait que le Canada est un pays d'immigration qui s'efforce d'accorder aux nouveaux venus autant des privilèges de la citoyenneté que possible, et dès que possible. On incite les fonctionnaires consulaires à prêter officieusement assistance et à faire tout en leur pouvoir pour venir en aide aux immigrants qui ont le droit d'établissement, qui sont réfugiés ou apatrides. Les consulats ont aussi la possibilité de venir en aide aux immigrants qui ont le droit d'établissement tout en étant citoyens d'un autre pays lorsque les représentants de leur propre pays refusent de leur prêter assistance et protection en raison de leur statut canadien. Une telle procédure n'est pas reconnue en droit international mais, à l'occasion, elle est efficace et, pour ce motif, elle fait maintenant partie de la pratique courante du Canada.

La prochaine section traite des problèmes découlant de la Loi sur la citoyenneté et des pratiques en la matière au Canada.

CITOYENNETÉ CANADIENNE

III A 2

La Loi sur la citoyenneté canadienne est importante au point de vue consulaire pour trois raisons. En premier lieu, elle définit le citoyen canadien et ainsi détermine l'admissibilité à un passeport canadien, les passeports ordinaires n'étant délivrés qu'aux citoyens canadiens. Deuxièmement, la législation actuelle assigne à l'agent du service extérieur l'accomplissement de certaines fonctions relatives à la citoyenneté (par exemple, la réception de demandes d'octroi de citoyenneté). Enfin, en définissant l'admissibilité à la citoyenneté, la législation détermine, par le fait même, quelles sont les personnes admissibles à la protection consulaire officielle, selon la pratique internationale habituelle.

En vertu de la Loi sur la citoyenneté canadienne (1947), une personne cessait automatiquement d'être citoyen canadien en acquérant une autre nationalité à l'étranger par un acte volontaire et officiel autre que le mariage. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la citoyenneté et de son règlement d'application, en 1977, le Canada reconnaît et accepte le principe de la nationalité multiple.

Problèmes

L'un des objectifs de la Loi sur la citoyenneté de 1977 - du moins au Canada - consistait à supprimer toute mesure apparente de discrimination entre les personnes à double nationalité (pour la plupart naturalisées) et les personnes à une seule nationalité (pour la plupart canadiennes de naissance) en permettant aux deux catégories de conserver la citoyenneté canadienne par suite de l'acquisition volontaire d'une citoyenneté étrangère. Loin d'atteindre cet objectif, la Loi a eu pour effet, à l'étranger, d'entrer en conflit avec les dispositions des lois de certains autres pays en ce qui a trait à un nombre croissant de personnes à double nationalité, et de créer une certaine forme de privilège ou de statut inégal entre citoyens canadiens. Cette distinction privilégie parfois les personnes qui possèdent deux nationalités ou plus, parfois elle va à l'encontre de leurs intérêts.

Exemple: Les Canadiens qui résident aux États-Unis et ont acquis la citoyenneté américaine ont droit à l'entière protection et à l'assistance consulaire du gouvernement américain, hors des États-Unis, et à tous les droits et privilèges de la citoyenneté, y compris le droit de vote aux États-Unis, tout en bénéficiant des avantages de la citoyenneté canadienne. La Loi a contribué à créer une classe privilégiée de Canadiens non assujettis, à l'étranger, aux lois et règlements canadiens à portée nationale, mais admissibles à la protection consulaire du Canada et à des privilèges particuliers (par exemple un passeport canadien) dont l'usage est parfois interdit par le pays d'accueil.

On constate donc que la Loi sur la citoyenneté (1977), qui visait à supprimer des injustices au pays, a engendré à l'étranger des disparités plus flagrantes encore. Elle a aussi compliqué la négociation d'accords consulaires avec d'autres pays. Même s'il existe d'autres pays qui reconnaissent la nationalité multiple, la tendance des pays de même avis est de restreindre plutôt qu'encourager l'acquisition d'autres nationalités qui risquent de compliquer gravement la question de la protection consulaire - notamment, l'endossement et le règlement par le gouvernement des réclamations de ses nationaux - et autres obligations de l'État concernant les interventions en faveur de ses citoyens.

En outre, dans un grand nombre de cas, les pays étrangers qui adhèrent au principe de la nationalité unique prévu dans leur constitution ou leur législation ne reconnaissent pas à un État étranger le droit d'assurer, dans les limites de leur territoire national, la protection consulaire aux personnes à double nationalité. Un tel déni de protection consulaire est conforme à la Convention multilatérale de 1930 de la Haye concernant certaines questions relatives au conflit de lois sur la nationalité que le Canada ne reconnaît pas à toute fins utiles.

Le Mexique offre un exemple extrême des désavantages de la double nationalité: un Canadien, qui a aussi la nationalité mexicaine, peut être accusé de trahison ou perdre la nationalité mexicaine et être expulsé s'il se trouve en possession d'un passeport canadien au Mexique.

Dans d'autres cas, un Canadien qui possède une autre nationalité et réside dans un pays où un visa de sortie est obligatoire, par exemple en Europe de l'Est et au Moyen-Orient, ne peut quitter le pays sans autorisation, même en période d'urgence, puisqu'il est considéré au premier chef, sinon exclusivement, comme étant citoyen de l'autre pays. Dans de tels cas, il n'est pas possible d'assurer de protection consulaire.

L'acceptation du principe de la nationalité multiple implicite dans la Loi sur la citoyenneté (1977) va à l'encontre des objectifs généraux de notre politique de négociation d'accords consulaires. Au cours des vingt dernières années, dans ses négociations d'ententes et d'accords consulaires avec l'URSS et d'autres pays de l'Europe de l'Est, le Canada a fait valoir le principe de nationalité dominante ou effective fondée sur le pays de résidence et le passeport national correspondant. Dans les conventions consulaires plus récentes, le Canada a clairement établi la distinction entre les Canadiens à double nationalité qui se rendent en visite dans l'autre pays dont ils ont la nationalité, et ceux qui résident dans cet autre pays. Dans le dernier cas, la pleine protection n'est pas accordée et ne peut l'être. Cette approche reflète un principe implicite dans certains textes législatifs fédéraux et provinciaux et voulant que la citoyenneté canadienne comporte - ou devrait comporter - un certain degré d'allégeance au Canada et limite aux citoyens canadiens le droit de vote, l'admissibilité aux charges publiques, l'accès à la fonction publique, à la propriété foncière dans certains cas et à la direction des sociétés.

Enfin, la reconnaissance et l'adoption du principe de la nationalité multiple a compliqué la tâche des postes canadiens à l'étranger en augmentant le nombre de personnes à qui ils doivent accorder une forme quelconque de protection ou d'assistance consulaire. Comme le Canada est un pays d'immigration, bon nombre de citoyens canadiens auxquels le pays d'origine n'a pas retiré la citoyenneté ont donc la double et parfois la triple nationalité. Le nombre de Canadiens à double nationalité s'accroît régulièrement, principalement en raison de l'acquisition d'une citoyenneté étrangère par des Canadiens qui résident à l'étranger et ne risquent plus de perdre automatiquement la citoyenneté canadienne au moment de prêter le serment d'allégeance à un État étranger. La tâche du poste consulaire dont on demande la protection et l'assistance est grandement compliquée par l'obligation de définir avec précision la nature de la citoyenneté canadienne revendiquée par le requérant et le genre d'aide consulaire qui peut lui être accordée. Si l'on admet le principe voulant que les relations entre un État et ses citoyens, surtout dans son propre territoire, sont du ressort exclusif de l'État en question, on constate que la protection consulaire de citoyens à double nationalité présente de graves difficultés au niveau de l'application de la Convention de Vienne et d'autres traités ne contenant aucune disposition relative aux personnes à double nationalité.

Essentiellement, la question de la double nationalité influe de deux manières sur les opérations consulaires. Au Canada même, il y a un nombre important de Canadiens à double nationalité, originaires surtout de l'URSS et des pays d'Europe de l'Est, qui seraient disposés à se départir de leur nationalité d'origine, mais qui n'arrivent pas à le faire, faute de pouvoir se conformer aux conditions de répudiation imposées par la loi de l'État étranger. Les consultations bilatérales en vue de la conclusion d'accords consulaires visent à atténuer cette situation, soit:

- a) en obtenant un certain droit à la protection consulaire et la dispense du service militaire pour le compte des personnes à double nationalité qui résident normalement au Canada et qui se rendent en visite dans leur pays d'origine; ou
- b) en recherchant une atténuation des conditions de répudiation de la citoyenneté (exemple: retrait des sanctions souvent associées à la répudiation).

Depuis 1977 les expatriés canadiens constituent de loin le groupe où se pratique le plus l'acquisition de la nationalité du pays de résidence. Avant 1977, même si ces personnes étaient parfois des "étrangers inscrits", entièrement assujettis aux lois du pays mais ne bénéficiant d'aucun droit de représentation dans ce pays, elles avaient droit à la protection consulaire entière du Canada. Du moment où ces personnes acquièrent la citoyenneté étrangère, tous les droits de citoyenneté et de protection consulaire sont assumés par l'autre pays (souvent le pays de résidence); on peut en déduire que le besoin de protection consulaire de la part du Canada se trouve par le fait même réduit. Un grand nombre de personnes qui possèdent la double nationalité depuis peu ont parfois supporté le statut "d'étranger" (surtout aux

Etats-Unis) pendant bon nombre d'années afin de conserver la citoyenneté canadienne. Tout effort en vue de les inciter à répudier volontairement la citoyenneté canadienne, ou même de réduire progressivement les services consulaires auxquels ils ont droit, entraînerait vraisemblablement de vives protestations.

Pour des motifs liés à notre programme d'immigration, le Canada assure certains services consulaires à des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens et, dans certains cas, qui ne résident même pas au Canada. On comprendra sans peine la complexité de la tâche consulaire si l'on consulte la liste suivante des catégories de personnes, par ordre d'admissibilité, auxquelles le gouvernement du Canada prête dans une certaine mesure assistance ou protection consulaire:

1. Citoyens canadiens.
- 2.a) Canadiens à double nationalité qui résident normalement au Canada.
- b) Canadiens à double nationalité qui résident normalement au Canada et qui se rendent en visite dans le pays dont ils ont aussi la nationalité.
- c) Canadiens à double nationalité qui résident dans un pays tiers.
- d) Canadiens à double nationalité qui résident dans le pays dont ils ont aussi la nationalité.
3. Immigrants ayant reçu le droit d'établissement et qui résident au Canada.
- 4.a) Réfugiés au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et du protocole de 1967.
- b) Réfugiés admis en vertu du programme spécial d'immigration (ex. Chiliens, Vietnamiens).
5. Personnes désignées en vertu du programme de la réunion des familles.
6. Prisonniers ou dissidents politiques de pays étrangers parrainés par des citoyens canadiens, des résidents du Canada ou le gouvernement du Canada.
7. Citoyens d'un autre pays qui émigrent dans un pays tiers (Juif demandant un visa de sortie de l'URSS pour émigrer en Israël mais qui se rend, en réalité, au Canada).

En ce qui concerne plusieurs de ces catégories, il n'existe pas de directives précises concernant la mesure de protection ou d'assistance consulaire pouvant être accordée. Le poste consulaire est tenu de demander conseil à Ottawa, ce qui suppose des coûts élevés de communication et

l'intervention d'un nombre trop grand de personnes qui doivent statuer, dans chaque cas, sur le genre de protection ou d'assistance à accorder. On conçoit sans peine les difficultés d'application de la politique d'austérité dans ces conditions.

Le Ministère devrait profiter de la révision de la Loi sur la citoyenneté qui doit débiter prochainement pour faire valoir ses vues concernant les incidences, à l'étranger, de la Loi et les problèmes qui résultent de la reconnaissance et de l'adoption par le Canada du principe de la nationalité double et multiple.

CADRE INTERNATIONAL
ACCORDS (CONVENTIONS ET ENTENTES)

III B 1

Les mesures législatives nationales qui régissent les opérations consulaires du Canada (voir la Partie III A) se complètent d'un cadre international composé d'un ensemble d'accords, d'ententes et d'arrangements multilatéraux et bilatéraux, et d'éléments du droit coutumier international.

L'accord multilatéral fondamental est la Convention de Vienne sur les relations consulaires (CVRC), que le Canada a signée en 1963 et à laquelle il a adhéré en 1974 après avoir obtenu l'accord des provinces. Les accords et les arrangements bilatéraux portent directement ou indirectement sur les privilèges, les immunités, les fonctions et les responsabilités des fonctionnaires consulaires à l'étranger, et des consuls de pays étrangers au Canada. Ces engagements vont de la Convention de commerce entre le Canada et la Pologne, ratifiée en 1936, aux ententes consulaires conclues entre le Canada et la République populaire de Chine, en 1973, et augmentées en 1980.

Contrairement aux ententes ou aux arrangements, les accords bilatéraux (c.-à-d. conventions ou traités) ont force de loi en droit international. Ces instruments contiennent des dispositions destinées à régler des questions supplémentaires ou à préciser la conduite des relations consulaires définies par la CVRC, et par d'autres traités multilatéraux ou régionaux (par exemple, la Convention multilatérale de la Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, 1930) ou par les règles du droit coutumier international. Le Canada a signé environ 70 accords du genre portant sur des questions purement consulaires ou des questions pratiques comme la procédure civile et la marine marchande.

Vers le milieu des années 1930, un certain nombre de conventions en matière de procédure civile ont été conclues avec le consentement des provinces. Plusieurs accords portant sur les visas ont été signés vers la fin des années 40 et au début des années 50. La CVRC est un instrument multilatéral signé au cours des années 60. Il s'agit de la première tentative internationale de codifier les pratiques en matière de relations consulaires et d'immunités. Cette convention a suivi l'élaboration en 1961 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques par la Commission de droit international des Nations Unies. Au cours de la même décennie, le

Canada a conclu une série d'ententes bilatérales avec des pays de l'Europe de l'Est sur la protection des nationaux et le statut des personnes à double nationalité; il a également signé un accord ayant force de loi avec l'URSS.

Des questions consulaires d'intérêt particulier ont fait l'objet en 1973 d'arrangements, d'une part avec la Chine et, d'autre part, avec le Mexique.

Par suite de l'adhésion du Canada à la CVRC, le Ministère a établi un ordre prioritaire pour répondre aux demandes émanant des pays du pacte de Varsovie (certains n'ayant pas adhéré à la CVRC) en vue de conclure une convention consulaire avec le Canada. Les négociations entreprises avec la Pologne en 1975 en vue de conclure une convention consulaire bilatérale et un protocole pour éviter la double nationalité ont mené à une impasse en 1978 au terme de longues discussions. À l'heure actuelle, les négociations progressent avec la Hongrie et la Roumanie et elles débutent avec l'Italie, la Tchécoslovaquie et le Mexique. Les consultations avec l'URSS, suspendues en décembre 1979, doivent reprendre bientôt. On prévoit aussi de reprendre les négociations avec la Pologne. Au cours des dernières années, la Yougoslavie, la Bulgarie et la République démocratique allemande ont aussi pressenti le Canada en vue de la conclusion d'accords consulaires bilatéraux.

Dans ces accords, le Canada et les autres parties s'intéressent surtout à l'établissement de postes consulaires, aux visites à leurs nationaux en détention, à la protection d'intérêts privés et commerciaux, à l'aide judiciaire et à la légalisation d'actes, aux fonctions consulaires relativement aux transports maritime et aérien et aux questions de succession. Un protocole relatif au régime applicable aux personnes à double nationalité dans l'un et l'autre territoire est joint à la convention consulaire. La procédure de délivrance de visas n'est pas précisée dans ces conventions puisqu'elle relève exclusivement de la compétence de chaque État.

Les accords consulaires constituent un apport pratique à notre programme consulaire puisqu'ils précisent les procédures bilatérales à appliquer et permettent d'éviter le recours constant aux décisions ad hoc. Dans certains cas, on a reconnu aux Canadiens des droits à la protection consulaire qui n'auraient pas autrement existé. Les fonctions consulaires sont définies et réglementées de manière à ce que les fonctionnaires consulaires connaissent les règles de base locales qui délimitent leurs pouvoirs. La CVRC contient un certain nombre de précisions telles: "conformément aux lois de l'État de résidence" ou "lorsque les autorités locales sont saisies de". Les accords bilatéraux peuvent réduire ou éliminer ces restrictions ou ambiguïtés qui empêchent souvent d'assurer efficacement la protection ou l'assistance consulaire.

L'étape consultative des négociations est souvent tout aussi importante que le document final puisqu'elle permet aux parties de poursuivre le dialogue sur certaines divergences, de faire valoir le souci du Canada de veiller à la protection de ses citoyens et aussi d'échanger en

coulisse des points de vue visant à obtenir des concessions sur des questions connexes mais non consulaires comme la réunion des familles ou la remise en liberté de dissidents politiques.

La protection des personnes à double nationalité est une question délicate et difficile, surtout dans les pays où la loi n'admet qu'une seule citoyenneté. Néanmoins, nous avons réussi, dans certains accords, à faire reconnaître par l'autre partie certains droits aux personnes à double nationalité qui résident en permanence au Canada.

Les mécanismes d'exécution des accords consulaires sont les mêmes que pour tout autre accord international: initiatives bilatérales, telles les interventions et les protestations par voie diplomatique, la décision de déclarer un fonctionnaire persona non grata, etc. Il est aussi possible de recourir à l'arbitrage international et, en dernier ressort, de déférer le cas à la Cour internationale de Justice. Le Canada n'a pas tenté de recourir au dernier moyen, ni pour un accord bilatéral ni pour l'exécution de la CVRC.

Problèmes

Certains des principaux aspects des conventions consulaires portent sur des questions de compétence provinciale (principalement la propriété et les droits civils). La liaison avec les dix provinces en vue d'obtenir leur adhésion fait partie du processus de négociation. Cette étape a parfois entraîné des délais importants, mais les consultations récentes avec les provinces se sont déroulées rapidement et harmonieusement.

D'autres facteurs entravent aussi notre capacité de négocier des accords consulaires. La Loi de 1979 sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires imposent des limites à notre compétence de faire des concessions dans un domaine qui a énormément d'importance pour les Européens de l'Est. D'autres mesures législatives imposent des restrictions dans des domaines comme l'autorisation de séjour au Canada, et la Loi sur les droits de la personne comme la Loi sur la protection des renseignements personnels influent aussi sur nos négociations.

Les négociations en vue de conclure des conventions et des accords consulaires sont clairement dans l'intérêt national et il conviendrait de les poursuivre.

LE TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS

III B 2

Même si les traités concernant le transfèrement des délinquants ne sont pas à proprement parler des accords consulaires, ils influent de manière importante sur les activités consulaires du Ministère. En vertu de la Loi sur le transfèrement des délinquants, adoptée par le Parlement en 1978, le Canada a le pouvoir d'exécuter des traités sur le transfèrement de personnes jugées coupables d'actes criminels. Les citoyens canadiens condamnés à l'emprisonnement dans un pays étranger auront désormais la possibilité, sur une base de réciprocité, de purger leur peine au Canada, ou d'y demeurer sous surveillance pendant la période de libération conditionnelle, s'ils le désirent. Leur requête est approuvée par les autorités canadiennes et celles du pays de détention. La législation et les traités bilatéraux visent à améliorer les conditions de réhabilitation des détenus.

Des discussions ont eu lieu avec un certain nombre de pays et les traités suivants ont été signés, dont trois ratifiés:

<u>Pays</u>	<u>Signés le</u>	<u>Ratifiés le</u>	<u>En vigueur le</u>
Canada/EU	2 mars 1977	19 juil. 1978	19 juil. 1978
Canada/Mexique	22 nov. 1977	27 fév. 1979	29 mars 1979
Canada/Pérou	22 avril 1980	23 juil. 1980	23 juil. 1980
Canada/France	3 février 1979	-	-
Canada/Bolivie	6 mars 1980	-	-

Des discussions préliminaires ont eu lieu entre le Canada, la Thaïlande, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. La Turquie, le Danemark et l'Allemagne ont aussi manifesté de l'intérêt en la matière. Des pays comme la Grande-Bretagne, le Portugal, le Maroc, les Pays-Bas, l'Espagne, la Colombie et l'Inde ont été pressentis mais n'ont manifesté aucun intérêt à l'époque.

Le ministère du Solliciteur général est chargé de l'exécution des accords sur le transfèrement des délinquants au Canada, les négociations et certains aspects des arrangements bilatéraux étant coordonnés par le ministère des Affaires extérieures. Avant l'approbation d'un transfèrement, Emploi et Immigration s'assure que le détenu satisfait aux exigences de la citoyenneté. Nos postes consulaires dans les pays de détention ont la responsabilité d'aider à négocier les traités et d'élaborer les procédures en vue du transfèrement des prisonniers au Canada.

Depuis l'entrée en vigueur des traités, 81 prisonniers américains ont été transférés des établissements carcéraux canadiens aux établissements américains, 59 Canadiens incarcérés dans des établissements américains et 9 dans des établissements mexicains ont obtenu l'autorisation de rentrer au Canada. En vertu du traité conclu entre le Canada et les États-Unis, tous les délinquants canadiens condamnés aux termes des lois fédérales américaines, et tous les délinquants américains dans des établissements fédéraux canadiens, sont admissibles au transfèrement s'ils satisfont aux conditions exposées dans le traité. Dans le cas d'un

requérant condamné aux termes de la loi d'un État ou d'une province, il faut obtenir au préalable l'accord de cet État ou de cette province pour que le transfèrement soit effectué. Toutes les provinces canadiennes et les territoires ainsi que 14 États des États-Unis participent à l'exécution du traité.

Problèmes

Le poste est parfois mis à rude épreuve avant que ne soit opéré le transfèrement d'un prisonnier au Canada. L'assistance consulaire est accordée avant et après la condamnation et doit être assurée jusqu'au moment du transfèrement. Ce qui suppose des démarches en vue d'obtenir la tenue d'un procès dans les pays où les délais sont monnaie courante, d'aider le prisonnier à trouver un avocat compétent surtout s'il s'agit du trafic de la drogue où la sentence peut être sévère, et les arrangements relatifs au transfèrement.

PERSONNEL CONSULAIRE

III C 1

Un personnel compétent est indispensable à la prestation de bons services consulaires, non seulement l'un des objectifs prioritaires du Ministère mais aussi un élément essentiel de la perception qu'ont le public et les parlementaires de l'efficacité générale du Ministère. C'est surtout dans le domaine consulaire que le Ministère a des contacts étroits et vitaux avec le public canadien, et c'est surtout à ce propos que le Ministre risque d'être la cible des critiques des parlementaires et des médias, advenant une erreur.

Les besoins en personnel des missions à l'étranger pour l'accomplissement des tâches consulaires demeurent étonnamment stables. Entre 1973-1974, alors que la part d'années-personnes (soutien et programme) attribuée au programme consulaire est passée à 3,9% (de 3,5% qu'elle était l'année précédente), et 1979/1980, la moyenne a oscillé légèrement entre 4% et 3,7%.

Le Bureau des affaires consulaires est mieux placé que d'autres au Ministère pour faire valoir le besoin de personnel supplémentaire, tant à l'Administration centrale que dans les missions à l'étranger. Contrairement à une bonne part du travail au Ministère, les activités consulaires sont quantifiables, et le besoin de personnel peut plus facilement se justifier au moyen de statistiques.

Comme certains employés du Ministère hésitent à accepter une affectation dans le domaine consulaire, le Bureau a parfois eu des difficultés à remplir certains postes à l'Administration centrale comme à l'étranger. De l'avis de ces employés, le domaine consulaire ne s'inscrit pas dans la voie principale des activités du Ministère et il consiste principalement en une série de petits problèmes dont le règlement n'est aucunement valorisant au plan intellectuel.

Ce mythe a tendance à disparaître puisqu'un nombre croissant d'employés du Ministère se rendent compte aujourd'hui des satisfactions et des défis que peut procurer le travail consulaire: l'aspect important des relations humaines dans ce domaine et la proportion relativement élevée de problèmes bien définis et solubles; le rapport du consulaire avec la promotion des droits de l'homme; le rôle central du consulaire dans nos relations avec un grand nombre de pays, surtout les pays à régime communiste; le côté exigeant de la préparation et de la négociation d'accords consulaires; le travail sérieux et constructif à faire dans des domaines comme les plans de contingence, le programme de sensibilisation aux activités consulaires et l'incitation au secteur privé de s'engager dans certains aspects du travail consulaire.

La diversité évidente des tâches consulaires et la gamme étendue de talents requis pour leur accomplissement dispensent maintenant les hauts fonctionnaires d'inciter les employés à s'engager dans cette voie qui a désormais acquis ses titres de noblesse au Ministère.

FORMATION CONSULAIRE

III C 2

Le Bureau des affaires consulaires assure une formation de deux jours aux agents du service extérieur et aux autres employés, sur confirmation de leur affectation à l'étranger. Le cours comprend des conférences, la simulation de cas et la solution de problèmes. Au total, 80 employés ont suivi ce cours en 1979-1980, dont 43 agents du service extérieur. Bon nombre de ces personnes ont aussi reçu une formation de deux jours au Bureau des passeports.

Les postes consulaires à l'étranger assurent aussi une certaine formation. D'après l'étude réalisée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, six postes ont indiqué qu'ils avaient dispensé une certaine formation, trois autres ayant consacré respectivement 2%, 2,3% et 10,4% du temps de travail consulaire à la formation, dont une partie sans doute au personnel recruté sur place.

Problèmes

On donne normalement quatre jours de formation dans le domaine consulaire et dans celui des passeports aux personnes en première affectation à l'étranger, ce qui semble suffisant si elles accomplissent ces tâches occasionnellement (agent de service ou assurant un remplacement). Cette formation est insuffisante dans le cas de personnes chargées d'accomplir ces fonctions à plein temps. Toute décision concernant la durée de la formation à donner aux employés qui auront à accomplir des fonctions consulaires à l'étranger relève du Bureau du personnel et non du Bureau des affaires consulaires. À moins que le Ministère, par l'entremise de son Bureau du personnel, ne décide de prolonger la durée de formation des personnes appelées à accomplir les fonctions consulaires à plein temps à l'étranger, la norme de formation consulaire continuera d'être de deux jours, ou moins.

Les chefs de poste insisteraient sans doute pour obtenir une prolongation de la période de formation si les nouveaux préposés aux fonctions consulaires, à l'étranger commettaient fréquemment des erreurs embarrassantes et coûteuses, ce qui ne semble pas être le cas.

Si, par suite de pressions que pourraient exercer les postes consulaires à l'étranger, le Bureau des affaires consulaires avait la possibilité de prolonger la période de formation avant l'affectation, le programme comporterait sans doute:

- a) conférences plus nombreuses;
- b) l'étude des conditions et des procédures en vigueur dans les établissements carcéraux, les hôpitaux psychiatriques, les hôpitaux et les morgues;
- c) une brève affectation au Bureau des affaires consulaires; et
- d) une affectation de courte durée dans un consulat du Canada à l'étranger.

Toutes ces suggestions ont été mises à l'essai à un moment ou l'autre, mais elles ont dû être abandonnées, non pas faute de succès, mais plutôt par suite de pressions incessantes du Bureau du personnel qui tient à ce que les employés occupent leurs fonctions à Ottawa aussi longtemps que possible avant de les libérer pour les préparatifs de départ et la période de formation avant l'affectation.

Les personnes qui tirent le meilleur parti de la formation sont celles qui ont l'expérience de situations concrètes et connaissent les limites de leurs connaissances. En matière consulaire, c'est le cas du fonctionnaire qui occupe ses fonctions depuis quelques mois. Il conviendrait que le Ministère tienne compte de cette donnée lorsqu'il envisagera l'amélioration de la formation du personnel consulaire. Plutôt que de donner, avant l'affectation, la formation décrite au paragraphe précédent, il conviendrait que le Ministère étudie les diverses méthodes susceptibles de permettre au personnel consulaire nouvellement affecté à l'étranger de se perfectionner sur place. Une méthode possible consiste à publier des conseils pratiques en guise de supplément au Manuel des instructions consulaires. Une autre possibilité, peut-être préférable à la première, consiste à préparer sur cassettes des enregistrements d'entrevues avec des fonctionnaires consulaires chevronnés capables d'expliquer la manière de traiter les cas difficiles. On pourrait aussi préparer l'historique de quelques cas consulaires concrets, accompagné de documents originaux à publier sous forme de circulaire consulaire à l'intention des nouveaux préposés aux fonctions consulaires.

Il conviendrait aussi que le Ministère entreprenne la révision du Manuel d'instructions consulaires pour en faire non seulement l'ouvrage officiel de référence en matière consulaire, mais aussi un outil de travail pratique à la portée des novices.

CONSULS HONORAIRES

III C 3

L'intégration de consuls honoraires au programme des services consulaires a réellement débuté en 1975. Onze consulats sont maintenant dirigés par des consuls honoraires:

Nassau (Bahamas)	Acapulco (Mexique)
La Paz (Bolivie)	Merida (Mexique)
Saint-Dominique (République dominicaine)	Tijuana (Mexique)
(France) Saint-Pierre-et-Miquelon	Panama (Panama)
(Islande) Reykjavik	Asuncion (Paraguay)
	Malaga (Espagne)

Trois autres consulats dont la création a été autorisée ouvriront leurs portes dès que des candidats compétents auront été désignés (Bombay, Inde; Tananarive, Madagascar; Valetta, Malte). L'ouverture de deux autres est prévue.

Un consul honoraire est normalement un citoyen éminent qui réside en permanence dans le pays d'accueil et a des liens étroits avec le Canada. Il dispose de ses propres locaux et s'occupe des cas consulaires (ou dirige un préposé) sous la supervision d'un fonctionnaire consulaire de carrière affecté à la mission canadienne dont relève le consulat. Un consul honoraire n'assure pas de services réguliers de passeport: il reçoit les demandes de passeport, les contrôle et les envoie à la mission la plus proche. Sur instruction de la mission, il est habilité à délivrer des passeports d'urgence.

En nommant des consuls honoraires, le Ministère a réussi à assurer, à un coût minimal, la plupart des services consulaires requis dans des régions que la mission-mère n'arrivait pas à desservir directement. Le coût d'établissement de ce genre de consulat peut aller de \$1 500 à \$10 000, les frais d'exploitation s'établissant à l'heure actuelle entre \$6 000 et \$23 000 par année. Malheureusement, la nomination de consuls honoraires ne semble pas avoir réduit de façon marquée la charge de travail consulaire à la mission-mère.

Problèmes

Les problèmes qui se posent ici sont au niveau du choix des candidats. Il n'est pas facile de trouver un titulaire satisfaisant ni se défaire d'un choix qui n'a pas été judicieux.

SERVICES CONSULAIRES ACCOMPLIS PAR D'AUTRES PAYS

III C 4

Dans les pays où le Canada n'avait pas de mission diplomatique ou consulaire, la Grande-Bretagne a assumé pendant de nombreuses années certaines responsabilités relatives à la protection de Canadiens en visite à l'étranger. La responsabilité de protéger les Canadiens à l'étranger a été progressivement prise en main par le gouvernement du Canada au fur et à mesure de l'accroissement du nombre de représentations canadiennes à l'étranger. Le besoin de recourir aux services consulaires britanniques

s'est trouvé par le fait même à décroître. Les Britanniques nous signifient régulièrement, depuis plusieurs années, et plus ou moins officiellement, qu'ils souhaitent mettre complètement fin aux services consulaires qu'ils ont assurés dans le passé aux ressortissants des pays du Commonwealth, y compris le Canada, et ils nous conseillent de prévoir des solutions de rechange.

Faute de notification officielle des Britanniques de leur intention de mettre fin aux services consulaires qu'ils ont assurés aux Canadiens dans le passé, soit complètement, soit seulement dans les pays où le Canada est représenté, le Ministère continue de conseiller aux Canadiens qui se rendent à l'étranger de s'adresser aux missions britanniques là où il n'existe pas de mission diplomatique ou consulaire du Canada. Ce conseil figure à la page 24 et à l'intérieur du plat inférieur de tout passeport canadien, et dans "Bon Voyage, mais ..." (pages 7 et 14).

Dans les pays étrangers où le Canada s'est vu obligé de rappeler ses diplomates, le gouvernement prie un autre pays ami de s'occuper en son nom de la protection des intérêts canadiens après la fermeture de la mission canadienne. Depuis le début de 1980, c'est le Danemark qui s'occupe de protéger les intérêts canadiens en Iran. Même s'il s'agit essentiellement d'un arrangement diplomatique en vue d'assurer la protection de nos intérêts généraux, dans la pratique, une bonne part des tâches accomplies au nom du Canada par "la puissance protectrice" sont de nature consulaire. Le Canada s'est acquitté de cette responsabilité au nom d'autres pays plus souvent qu'il n'a eu à demander la protection d'autres pays.

Problèmes

Dans l'ensemble, les arrangements précités visent à apporter une solution partielle au problème qui consiste à assurer un niveau raisonnable de services consulaires dans des régions où l'ouverture d'un poste consulaire régulier ne peut se justifier. La nomination de consuls honoraires représente un élément de solution. Quant aux services d'une "puissance protectrice", le Canada ne peut y recourir que dans les cas où il est obligé de retirer sa représentation diplomatique. La pratique actuelle de s'en remettre aux Britanniques pour la prestation de services consulaires aux Canadiens dans les régions où il n'y a pas de représentation canadienne - en dépit du désir manifeste des Britanniques de se décharger de cette responsabilité - ne nous paraît ni prudente ni avisée, notamment quand il existe une solution de rechange.

La solution consiste à conclure avec un autre pays un arrangement pour la prestation réciproque de services. En vertu d'un tel arrangement, le Canada accomplirait des fonctions consulaires pour le compte d'un État tiers dans certaines régions, moyennant quoi l'État tiers accomplirait des fonctions consulaires analogues au nom du Canada dans les régions où nous n'avons pas de représentation consulaire ou diplomatique. De tels arrangements sont prévus à l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, et certains pays se sont prévalus de cette solution, par exemple la Suisse et l'Autriche, et des pays scandinaves.

Ce genre de coopération est une solution valable et, dans certaines localités, elle pourrait être préférable à la nomination de consuls honoraires, vu le statut supérieur dont bénéficie localement le consul de carrière par rapport au consul honoraire. En outre, dans les régions où l'évacuation de Canadiens pourrait s'avérer nécessaire, un consul de carrière ou un fonctionnaire diplomatique qui est aussi consul pourrait prendre des initiatives qu'un consul honoraire n'est pas habilité à prendre.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a discuté à intervalles réguliers avec le gouvernement de l'Australie (qui a été avisé par les Britanniques dans le même sens que le Canada) de la possibilité d'échange de services consulaires. Des difficultés sont sans doute à prévoir, mais elles ne sont pas insurmontables si l'on considère que les services à attendre d'un autre gouvernement ne sont pas en tous points équivalents aux services offerts par les postes du Canada.

Un accord avec l'Australie en vue de la prestation réciproque de services consulaires n'a pas besoin, dans un premier temps, d'être universel. Un premier accord pourrait s'étendre à une demi-douzaine de missions, de part et d'autre, et s'étendre progressivement à d'autres régions au terme d'une période d'essai. Il serait même souhaitable de conclure un tel arrangement avec plus d'un pays: l'Australie ne risque pas d'être très utile en Afrique francophone, par exemple. Quoi qu'il en soit, il nous semble souhaitable d'aller de l'avant et de négocier des arrangements de ce genre plutôt que de continuer à compter sur l'aide des Britanniques.

URGENCES APRÈS LES HEURES DE BUREAU

III C 5

Comme les urgences consulaires ne se produisent pas toujours pendant les heures de bureau, les postes consulaires prévoient une série d'arrangements en vue de prêter assistance à un Canadien à l'étranger qui se trouve soudainement en situation très difficile au cours de la nuit ou en fin de semaine.

Les arrangements les plus efficaces se retrouvent dans les postes où existe un service de gardes de sécurité de 24 heures sur 24. Ceux-ci assurent la relève après les heures de bureau, filtrant les appels, détectant les urgences véritables et, le cas échéant, faisant appel à l'agent de service. D'autres méthodes permettent aussi d'assurer la permanence, notamment le service commercial de réponse téléphonique, le répondeur-enregistreur qui permet d'assurer un service de réponse et d'enregistrer le message de l'appelant, la communication préalable aux autorités locales des numéros téléphoniques d'urgence, l'affichage des numéros d'urgence à la porte de la chancellerie, et la publication de ces numéros dans l'annuaire téléphonique.

Le Ministère n'a pas cherché à imposer des normes distinctes à diverses missions, préférant laisser aux chefs de mission - qui connaissent les besoins de leur circonscription - le soin de prévoir les arrangements appropriés et de déployer leurs ressources en conséquence. L'enquête menée par le Ministère en 1979 sur les pratiques adoptées par les missions pour répondre aux appels après les heures de bureau a révélé qu'il n'y avait pas lieu d'uniformiser les procédures.

BUREAUX RÉGIONAUX DES PASSEPORTS

III C 6

Les bureaux régionaux des passeports, dont le nombre sera bientôt porté à seize, apportent un appui précieux au Ministère dans l'accomplissement des fonctions consulaires au Canada. Tous ces bureaux relèvent directement du Bureau des passeports, à Ottawa.

Depuis leur établissement, ces bureaux ont rendu un certain nombre de services consulaires aux Canadiens, sans compter les services de passeport pour lesquels ils ont été constitués. Sous réserve de personnel suffisant, ces bureaux assurent les services supplémentaires suivants:

- a) Pour parer à la lenteur de services bancaires réguliers, dans certains cas les bureaux régionaux acceptent que la famille d'un Canadien en détresse à l'étranger leur confie un montant d'argent à transmettre à l'intéressé, et ils confirment au Ministère, par téléphone, qu'ils ont rendu ce service. Après quoi le Ministère autorise la mission, par télégramme, à décaisser un montant égal en monnaie locale, et à le remettre au client consulaire en détresse.
- b) Les bureaux régionaux communiquent avec le parent le plus proche d'un Canadien en détresse à l'étranger lorsque le Ministère n'a pas réussi à le faire directement, par exemple: lorsqu'une

personne qui habite la côte ouest ne peut pas être jointe pendant les heures de bureau, à Ottawa, mais pendant celles du bureau de Vancouver.

- c) Le Ministère fait part aux bureaux régionaux, sur une base régulière, des catastrophes naturelles qui se produisent à l'étranger et des conditions de vie dans les régions perturbées du globe. Les bureaux régionaux transmettent ces renseignements aux personnes qui prévoient entreprendre un voyage et qui leur demandent conseil concernant les conditions dans une région en particulier.

PLANS DE CONTINGENCE

III C 7

Dans toute situation appréhendée de guerre, de désordres, de rébellion ou de catastrophe naturelle, les Canadiens qui risquent de perdre la vie ou de subir des blessures ont pu s'adresser aux missions canadiennes à l'étranger qui leur ont procuré l'aide demandée et les ont même, à l'occasion, évacués en lieu sûr, dans une région voisine. Au fil des ans, le Ministère a acquis dans ce domaine une expérience considérable qui est à la source de la politique actuelle.

Pour parer à de telles situations, le Ministère a préparé, de concert avec les missions des plans de contingence qui reposent sur trois préalables: (1) connaissance du nombre de Canadiens dans la région, et de leur adresse (le nom et l'adresse figurant sur les fiches d'enregistrement); (2) moyen de communiquer avec chacun d'eux, assorti de solutions de rechange, y compris le déploiement d'un réseau de "signaleurs"; et (3) procédure prévoyant la communication par l'administration centrale aux postes consulaires des indications voulues sur l'opportunité ou la nécessité d'évacuer les Canadiens d'un pays, ou d'une région du pays, ainsi que de l'autorisation ministérielle d'utiliser les fonds publics à cette fin, en cas d'urgence.

La préparation de plans de contingence comprend la négociation d'accords avec d'autres gouvernements prévoyant l'évacuation conjointe.

L'inscription de citoyens canadiens dans les missions canadiennes à l'étranger est volontaire, mais constitue un élément essentiel du plan de contingence. Un Canadien à l'étranger est porté à s'inscrire à la mission canadienne la plus proche parce qu'il veut bien s'assurer qu'en cas d'urgence la mission pourra communiquer avec lui. C'est pourquoi, dans certaines régions, l'Europe de l'Ouest par exemple, le nombre de Canadiens inscrits ne représente qu'une fraction des Canadiens qui s'y trouvent. Les postes canadiens en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande ne cherchent pas à inscrire les Canadiens dans leur circonscription. Par contre, un total d'environ 60 000 citoyens canadiens se sont inscrits dans les postes consulaires canadiens dans d'autres pays. Le temps consacré à l'inscription de Canadiens n'est pas négligeable. D'après l'étude réalisée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, la moyenne de temps de travail consulaire consacré à l'inscription des Canadiens est de 3%, ce qui place cette activité au

sixième rang, par ordre d'importance, des 40 fonctions consulaires qui ont fait l'objet de l'enquête. Deux missions ne rapportent aucune inscription, Lagos consacre 13,5% du temps de travail consulaire à cette activité et Jeddah 14,1%.

Problèmes

Selon l'autorisation actuelle du Conseil du Trésor de payer les frais nécessaires à l'évacuation de citoyens canadiens des régions perturbées, chaque personne à évacuer doit signer, au préalable, une "promesse de remboursement". Par le passé, il n'a pas toujours été possible d'exiger de chaque personne qu'elle signe ce document avant l'évacuation. En outre, cette exigence ne tient pas compte du fait que certains gouvernements avec lesquels nous pourrions conclure un accord permanent de coopération, ou un accord ad hoc en pleine crise, pourraient ne pas poser une telle condition à leurs citoyens.

Il nous paraît souhaitable que le Ministère envisage des modalités plus souples qui admettent quelques exceptions à la règle générale voulant que chaque personne évacuée rembourse les frais d'évacuation.

PROGRAMME DE SENSIBILISATION AUX ACTIVITÉS CONSULAIRES III C 8

Au début des années 70, le Ministère a lancé un programme en vue d'informer les Canadiens des services que le Ministère et les postes consulaires à l'étranger sont (ou non) en mesure de leur assurer, et des activités dont ils doivent s'abstenir pour éviter de se trouver en difficulté. L'objectif principal de cette composante permanente du Programme des services consulaires est de réduire le nombre de Canadiens qui ont de graves difficultés à l'étranger.

L'un des principaux moyens d'information est la brochure "Bon Voyage, mais ... "à joindre à tout nouveau passeport. En 1980, 700 000 exemplaires de cette brochure ont été publiés au coût de \$72 000.

Au nombre des autres méthodes employées, notons les affiches, les annonces à la télévision publique, les mini-documentaires radiophoniques, les annonces dans les journaux, les conférences des agents du ministère à l'intention des clubs sociaux ou autres groupes, et le documentaire de 27 minutes portant sur les services consulaires et intitulé "En détresse". Ce film sera remplacé par une nouvelle production réalisée en deux versions distinctes (anglais et français). Tout récemment, le Ministère a publié une brochure intitulée "Échec au terrorisme".

Pour la première fois en 1979, le Ministère était l'hôte d'une conférence sur l'industrie touristique et les médias. Il a, à cette occasion, fait connaître notre programme de sensibilisation aux affaires consulaires. Une conférence semblable est prévue pour 1981.

Nous avons raison de croire que le programme de sensibilisation aux affaires consulaires a connu un certain succès. Le nombre total de cas de personnes en difficulté ou en détresse (difficulté financière, indigence, détention, hospitalisation, décès) est passé de 5 528 en 1976 à 4 071 en 1980, une baisse de plus de 26%. Des chiffres préliminaires indiquent que le nombre de personnes qui se sont rendues dans des pays autres que les États-Unis a peu fluctué entre 1976 et 1980, alors que le nombre de personnes qui se sont rendues aux États-Unis a augmenté d'environ 2½%.

On peut également affirmer qu'un autre volet du succès du programme de sensibilisation aux affaires consulaires a été le recours croissant aux services courants offerts par les postes consulaires à l'étranger. Le nombre de ces services est passé de 494 472, en 1976, à 602 991 en 1980, une hausse de près de 22%.

Problèmes

Le programme de sensibilisation aux affaires consulaires est un programme bien conçu de prévention qu'il conviendrait de conserver et, si possible, d'améliorer. On pourrait, par exemple, inciter fortement le secteur privé à s'engager plus activement à fournir des services supplémentaires aux voyageurs, notamment une police d'assurance qui garantit à ceux-ci l'aide et les services dont ils ont besoin en cas d'accident ou de contretemps, et une compensation advenant toute perte financière. Au nombre des conseils à donner au public, il importe de préciser les services non dispensés par les postes consulaires que les sociétés d'assurance et les agences de voyage sont en mesure de fournir à l'étranger.

Pour assurer le succès continu du programme de sensibilisation aux affaires consulaires, il conviendrait de poursuivre en permanence les activités d'information du public par le truchement des médias. Des efforts dynamiques et continus dans ce sens ne peuvent que produire des résultats. La tâche ne devrait pas présenter de difficultés particulières puisque le travail consulaire touche à la vie des individus et que le côté humain a toujours l'heur de plaire aux médias.

Comme les comptes rendus des médias sur les cas consulaires sont rarement présentés de façon objective, le Ministère devrait saisir chaque occasion de fournir des précisions. Pour assurer l'uniformité de l'information, il conviendrait que ce soit le Service de presse qui donne, dans la mesure du possible, les séances d'information sur les affaires consulaires. Advenant qu'un journaliste ne rédige pas l'article en fonction de l'information obtenue du Ministère, ou qu'un rédacteur ne publie pas l'article du journaliste, le Ministère pourrait faire passer son message en adressant une lettre à l'éditeur.

Le Ministère ne devrait négliger aucune occasion d'atteindre un public aussi vaste que possible en invitant les agents du Ministère qui ont l'expérience des affaires consulaires à se prêter à des interviews radiophoniques. Il est facile à organiser une telle activité dans une

localité de moyenne importance. Une entrevue de cinq à dix minutes à la radio exige moins de temps de préparation qu'une conférence dans un club social, et atteint 20 à 30 fois plus de personnes.

IV - CONCLUSION

L'inventaire des services consulaires (partie II) ne fait ressortir aucun aspect des activités consulaires à l'étranger qui pourrait être supprimé ou réduit suffisamment pour contrebalancer la demande croissante et continue de services consulaires courants. Ce n'est donc qu'en appliquant simultanément une série de mesures que l'on pourra répondre à la demande croissante de services, sans pour autant augmenter ces services. Les politiques C(1) à C(5) visent cet objectif. (Voir la partie I E 3, page 15.)

Le Ministère ne sera pas en mesure d'améliorer l'efficacité du programme consulaire sans obtenir au préalable des renseignements raisonnablement précis et structurés concernant la nature de la charge de travail. Le rapport bimensuel du Bureau des affaires consulaires dont l'objectif était de fournir ces renseignements, n'a pas produit une gamme suffisamment étendue de renseignements, 85% des activités ayant en effet été inscrites sous une même rubrique. Le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes a innové en la matière au cours de l'enquête réalisée dans seize missions sur une période de douze semaines. Il conviendrait que le Ministère mette à exécution son projet de modifier le système de rapport du Bureau des affaires consulaires, en tenant pleinement compte de l'expérience du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes. En se fondant sur des renseignements plus éclairants, le Ministère pourra identifier les secteurs dont l'étude approfondie pourrait révéler les moyens d'améliorer les procédures. À cet égard, le Ministère voudra peut-être étudier la possibilité de demander aux missions des précisions sur le temps de travail consacré à chaque activité, et non pas seulement le nombre de services rendus.

Sur la base de l'étude réalisée par le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, le Ministère voudra peut-être étudier la possibilité de procéder sans plus tarder à l'examen approfondi des activités touchant les passeports, l'information et la citoyenneté, qui totalisent ensemble plus de 50% du temps de travail consacré aux fonctions consulaires dans les seize missions qui ont fait l'objet de l'étude.

L'efficacité du programme consulaire ne pourrait que bénéficier d'une certaine délégation du pouvoir décisionnel aux missions à l'étranger. Les motifs qui expliquent la centralisation actuelle sont complexes. Dans certains cas, notamment l'aide financière et le rapatriement, l'Administration centrale a un rôle important à jouer: en cherchant à obtenir l'aide de parents ou amis d'un voyageur sans fonds à l'étranger, les fonctionnaires du ministère réussissent à réduire de moitié environ le nombre de cas de rapatriement.

Par ailleurs, le besoin de déférer à Ottawa les demandes de protection ou d'assistance consulaire semble résulter du manque de politique bien définie, surtout à l'égard des personnes à double nationalité et des immigrants ayant reçu le droit d'établissement. Des politiques clairement énoncées à l'égard de ces personnes permettraient aux postes consulaires de prêter protection et assistance aux requérants sans avoir à consulter l'Administration centrale.

Même si le Ministère n'est pas responsable au premier chef de la politique relative aux personnes à double nationalité et aux immigrants ayant reçu le droit d'établissement, celui-ci est en mesure d'apporter une contribution valable, dans les deux cas, en fondant son intervention non seulement sur les avantages à retirer, au plan administratif, d'une politique clairement articulée, mais aussi sur d'autres facteurs. L'augmentation du nombre d'accords consulaires contribue de façon utile à nos relations, surtout avec les pays de l'Europe de l'Est. La négociation de ces accords est entravée par l'adoption récente de la politique sur la double nationalité. En outre, cette politique pourrait bien avoir pour effet de déprécier la citoyenneté canadienne à l'étranger qui risque d'être perçue comme étant un instrument utile à la disposition d'entrepreneurs qui se soucient guère des responsabilités que comporte la citoyenneté.

Par ailleurs, l'empressement que nous manifestons à l'égard de l'immigrant ayant obtenu le droit d'établissement, sans tenir compte de la date d'acquisition de ce statut, peut sembler déprécier la citoyenneté canadienne. Un fonctionnaire consulaire n'a certes pas tort de supposer qu'un tel immigrant qui ne satisfait pas encore aux conditions de résidence au Canada a bien l'intention de demander la citoyenneté en temps voulu et, qu'entre temps, il est admissible à l'aide du consulat. Il nous semble cependant moins légitime d'accorder la même aide à une personne qui a eu amplement le temps de solliciter la citoyenneté canadienne mais ne s'est pas donné la peine de le faire. De concert avec Emploi et Immigration Canada et le Secrétariat d'État, le Ministère devrait chercher l'occasion d'explicitier la politique à l'égard des immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, ce qui aurait pour effet de valoriser la citoyenneté canadienne contrairement aux pratiques actuelles.

V - SOMMAIRE DES PROPOSITIONS

<u>Partie</u>	<u>Objet</u>	<u>Proposition</u>	<u>Page</u>
II A 4	Services juridiques et notariaux	- Modifier le barème des droits consulaires en fonction des coûts réels des services.	21
II A 5	Marine marchande	- Désigner pour la prestation de services à la marine marchande tous les postes situés dans un port de mer.	21
II A 6	Conseils et information	- Analyser les activités d'information en vue de déterminer si elles peuvent être consolidées.	23
		- Mettre fin au service de courrier personnel dans les missions à l'étranger.	23
II B 1	Contrevenants	- Continuer de recourir aux services d'avocats locaux.	26
		- Protéger les prisonniers contre la négligence en leur prêtant assistance en dernier ressort, si possible, par l'entremise d'organisations locales.	26
		- Consulter des organismes canadiens privés sur les mesures susceptibles d'aider les prisonniers.	26
II B 2	Personnes disparues	- Consulter la GRC concernant la possibilité de supprimer les procédures faisant double emploi.	27
II B 3	Garde des enfants	- Dans les points de sortie, envisager des mesures de contrôle des personnes accompagnées d'enfants.	29
II B 5	Décès à l'étranger	- Considérer l'affectation de crédits pour l'identification des tombes.	32
II B 6	Voyageurs à court d'argent	- Étudier les services que les banques et les agences de voyage sont en mesure de rendre.	34
		- Imposer un droit pour le transfert de fonds.	34

<u>Partie</u>	<u>Objet</u>	<u>Proposition</u>	<u>Page</u>
		- Corriger la situation des fonctionnaires consulaires à l'administration centrale qui s'occupent de cette question.	34
II B 7	Aide aux hommes d'affaires	- Considérer l'extension de ce privilège aux voyageurs qui oeuvrent dans l'intérêt du Canada dans d'autres domaines.	35
II C 1	Assistance financière et rapatriement	- Analyser les cas de rapatriement en vue de réduire la charge de travail dans ce domaine.	37
II C 2	Hospitalisation et évacuation de malades	- Encourager le secteur privé à offrir davantage de services.	39
III A 2	Citoyenneté canadienne	- Faire valoir les vues du ministère concernant les incidences, à l'étranger, de la Loi sur la citoyenneté (1977).	48
III B 1	Cadre juridique international	- Poursuivre les négociations en vue de la conclusion d'accords et de conventions consulaires.	50
III C 2	Formation consulaire	- Donner à l'employé les moyens de se perfectionner lui-même.	54
III C 4	Services consulaires assurés par un État tiers	- Négocier avec l'Australie et d'autres pays des accords en vue de l'échange réciproque de services.	56
III C 7	Plans de contingence	- Rechercher des règles plus souples de recouvrement des frais d'évacuation.	60
III C 8	Programme de sensibilisation aux affaires consulaires	- Encourager le secteur public à fournir davantage de services. - Poursuivre les activités d'information du public par l'entremise des médias.	61 61
IV	Conclusion	- Améliorer la collecte des données sur la charge de travail consulaire. - Chercher à clarifier les politiques concernant la double nationalité et les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement.	63 63

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20026377 3

DATE DUE		DATE DE RETOUR	
DEC 1987			

DOCS
CA1 EA 81C56 FRE
Politique consulaire pour les
annees 80
43239676



60984 81800