

Le projet de loi C-47 et l'adhésion du Canada au
Traité sur le commerce des armes
Les préoccupations et les recommandations de la société civile



Exposé des organisations de la société civile canadienne au Comité sénatorial
permanent des affaires étrangères et du commerce international

Novembre 2018

Le projet de loi C-47 et l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes

Les préoccupations et les recommandations de la société civile

Le 21 novembre 2018

A : Le commerce militaire Canada-États-Unis sera exempté du Traité sur le commerce des armes

Cela signifie :

La majorité des exportations militaires du Canada ne seront pas réglementées

En vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI), seules certaines marchandises et technologies militaires destinées aux États-Unis nécessitent un permis d'exportation. Il n'y a rien dans le projet de loi C-47 qui permettrait d'étendre l'application de la LLEI sur le reste des exportations de marchandises et de technologies militaires du Canada aux États-Unis. Cela revient à exempter l'exportation des biens militaires dont la valeur est supérieure à celle de toutes les autres exportations d'armes vers les autres États combinés.

Cette brèche dans les exportations militaires canadiennes représente la principale obligation du Traité sur le commerce des armes (TCA) qui ne sera pas respectée par le projet de loi C-47 ou par les nouvelles réglementations qui pourraient suivre. L'exemption viole le premier article du TCA, qui stipule que « Le Traité a pour objet ce qui suit : - Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer [...] le commerce international d'armes classiques ». Elle viole également l'article 2 (Champ d'application) et l'article 5 (Mise en œuvre générale), qui sont tous les deux des articles du noyau dur du TCA. L'article 2 stipule « Le présent Traité s'applique à toutes les armes classiques relevant des catégories [du traité] » et l'article 5 précise que « Chaque État Partie applique de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions du présent Traité ».

Amendement proposé

Pour résoudre ce problème, la LLEI devrait être modifiée afin d'inclure une disposition stipulant que tout contrat ou accord portant sur l'exportation, à partir du Canada, de marchandises et de technologies militaires incluses dans la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée (LMTEC)* est expressément soumis à la LLEI.

La majorité des exportations militaires du Canada ne seront pas déclarées

En raison de cette exemption d'exportation américaine, depuis la création du Registre en 1991, tous les *Rapports sur les exportations de marchandises militaires du Canada* ont omis de fournir des informations sur les exportations militaires aux États-Unis. Cette omission d'information discrédite la promesse faite par le gouvernement d'améliorer la transparence canadienne en plus de manquer clairement aux exigences du TCA en ce qui concerne l'établissement des rapports. Rien dans le projet de

loi C-47 ou dans les documents de référence fournis par Affaires mondiales Canada (AMC) ne laisse à penser que le gouvernement prévoit combler cette lacune majeure dans l'établissement des rapports. Une fois de plus, cette omission d'information constitue une violation des objectifs du TCA d'instituer des normes communes internationales les plus strictes possible.

B : Le projet de loi C-47 maintient les pouvoirs d'exemption confiés au Cabinet, ce qui pourrait contrevenir au Traité sur le commerce des armes

Les règlements de la LLEI, ainsi que ceux de la loi modifiée en vertu du projet de loi C-47, accordent de larges pouvoirs au Cabinet, notamment le pouvoir d'exempter des dispositions de la Loi toute personne, organisation, technologie ou marchandise. Cela équivaut à une disposition qui permettrait au Cabinet de contrevenir au TCA.

Amendement proposé

Le projet de loi C-47 devrait inclure une nouvelle disposition interdisant expressément un tel règlement.

C : Les sociétés d'État pourront être en activité selon des normes et systèmes différents

Ceci est imputable au fait que :

Les exportations militaires du ministère de la Défense nationale seront réglementées par un processus distinct

Le ministère de la Défense nationale (MDN), en tant que société d'État, est exempté de la LLEI. Comme l'État est soumis au droit international, suite à l'adhésion au Traité, le MDN sera soumis aux obligations du TCA lorsqu'il cherchera à exporter du matériel militaire à titre de vente excédentaire ou d'aide. Lorsqu'ils ont été interrogés sur la raison pour laquelle le projet de loi C-47 n'inclut pas les obligations du MDN, les représentants d'AMC ont expliqué que le MDN allait se conformer aux normes du TCA par l'intermédiaire de procédures – incluant l'évaluation des risques – distinctes des contrôles d'exportation d'AMC. Ce double processus pourrait donc produire différentes normes et différents résultats, éventuellement contradictoires. Par le passé, le MDN a transféré des équipements en violation de la LLEI. Par exemple, le MDN a fourni 2500 fusils d'assaut excédentaires à l'Armée nationale afghane en 2008 malgré le fait que l'Afghanistan n'apparaît pas sur la *Liste des pays désignés (armes automatiques) de la LLEI* (qui répertorie les seuls pays admissibles à recevoir des armes automatiques du Canada).

Le rôle important de la Corporation commerciale canadienne reste méconnu et inchangé

La Corporation commerciale canadienne (CCC) est une société d'État qui joue un rôle central dans l'exportation des marchandises militaires canadiennes, notamment vers les États-Unis. Les conditions de l'Accord sur le partage de la production de défense obligent la CCC à agir à titre de maître d'œuvre pour les contrats du département de la Défense des États-Unis qui dépassent un certain seuil, présentement fixé à 150 000 dollars américains. La CCC s'occupe également de l'exportation des armes pour les gouvernements étrangers, incluant les récents contrats pour la vente record de véhicules blindés (LAVs) à l'Arabie saoudite. La responsabilité du gouvernement, et son rôle de supervision de la CCC devraient

être explicites dans la LLEI au même titre que les changements de procédures nécessaires à la CCC pour s'assurer que ses activités remplissent les obligations du TCA.

Des événements récents suggèrent que la CCC ne respecte pas les réglementations de la LLEI en vigueur. Par exemple, les médias ont confirmé que lorsque le contrat sans précédent sur les véhicules blindés avec General Dynamics Land Systems Canada a été annoncé en février 2014, AMC n'avait pas autorisé les permis d'exportation nécessaires à la livraison des véhicules. Ils ont seulement été formellement approuvés par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Stéphane Dion, en avril 2016.

La longue période qui s'est écoulée entre la signature du contrat par la CCC et l'autorisation de l'exportation a révélé une faille majeure, problématique et potentiellement préjudiciable en matière de contrôle des exportations du Canada. Cette faille doit être corrigée. Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, dans son rapport de juin 2018 intitulé *La promotion des droits de la personne : l'approche du Canada à l'égard du secteur des exportations*, fait remarquer que « [...] l'ensemble du système de contrôle des exportations doit accorder plus de poids à la prise en compte des risques liés aux droits de la personne internationalement reconnus et au droit international humanitaire ». Entre autres recommandations, il recommande que : « Les sociétés d'État canadiennes devraient veiller à ce que leurs pratiques commerciales d'exportation soient conformes aux *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*. »

Amendements proposés

S'assurer que le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Sociétés d'État se conformeront à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI) grâce à la mise en œuvre de la recommandation émise précédemment et visant à placer toutes les exportations destinées aux États-Unis sous la compétence de cette même loi. La recommandation formulée plus haut dans le texte est à l'effet d'ajouter une disposition stipulant que tout contrat ou accord visant l'exportation, à partir du Canada, de marchandises ou de technologies militaires qui sont incluses dans la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée* seront expressément assujettis à la LLEI.

Pour résoudre le problème des longs délais entre la signature du contrat et l'examen des licences d'exportation, AMC devrait procéder à une évaluation préalable à la signature du contrat. Cette évaluation permettrait de déterminer si, dans les circonstances du moment, une licence d'exportation peut être délivrée. Cette évaluation préalable ne préjugerait en rien les résultats du processus de délivrance du permis d'exportation après que le contrat est signé. De fait, ce processus devra nécessairement tenir compte de toutes les circonstances pertinentes du moment. Le projet de loi C-47 devrait donc inclure une modification de la LLEI afin de prévoir un processus d'évaluation préalable.

D : Il existe de nombreuses obligations découlant du Traité sur le commerce des armes qui dépendent de réglementations qui seront connues après l'adoption du projet de loi

Le gouvernement a indiqué que certains changements au contrôle des exportations, nécessaires pour que le Canada adhère au TCA seront formulés comme des réglementations une fois que le projet de loi C-47 aura reçu la sanction royale. Cela signifie que de nombreux détails sur la mise en application par le

Canada d'obligations significatives du Traité ne sont pas connus du Parlement alors que le projet de loi C-47 est corrigé et débattu. Certaines questions spécifiques et préoccupations par rapport à ce futur processus non déterminées sont :

Le respect des «interdictions », y compris les embargos sur les armes des Nations unies

Les interdictions du TCA sont des obligations contraignantes qui ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision. Malgré cela, ni la section « Interdictions » actuelle de la LLEI, ni les modifications proposées du projet de loi C-47, n'abordent l'article 6 du TCA, article du noyau dur qui présente les interdictions. Celles-ci incluent les transferts d'armes classiques qui violeraient les obligations résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU, et « en particulier les embargos sur les armes ». La Loi sur les Nations unies du Canada administre les obligations canadiennes relatives aux sanctions des Nations unies, mais aucune référence n'est faite à la Loi sur les Nations unies dans la LLEI ou dans le projet de loi C-47.

De la même façon, le TCA interdit « le transfert d'armes classiques qui violerait les obligations internationales [de l'État partie], résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques ». Les accords pertinents du Canada incluent la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (« Convention d'Ottawa »), la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM), le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu (le « Protocole sur les armes à feu ») et la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (CIFTA). Présentement, aucun de ces accords internationaux ne figure dans la LLEI, même si la loi fait référence à plusieurs traités commerciaux bilatéraux et multilatéraux. On ne sait pas non plus si ou comment le Canada répondra aux obligations d'interdiction par l'intermédiaire de réglementations proposées.

Éviter le détournement des exportations militaires

Le détournement d'armes à destination d'utilisateurs finaux non autorisés ou pour un usage final non autorisé est une préoccupation partagée; l'article 11 du Traité y est d'ailleurs consacré. Cependant, comme pour les interdictions, les deux paragraphes de la LLEI relatifs au détournement d'armes ne traitent pas des dispositions du TCA, et le projet de loi C-47 ne contient aucun amendement pour remédier à la situation. Le TCA oblige chaque État partie à évaluer le risque de détournement ainsi qu'à prendre d'autres mesures pour réduire et éviter le détournement. Bien que le Canada considère présentement « la possibilité de transfert ou de détournement non autorisés » dans le cadre de son processus de contrôle des exportations, le détournement ne fait actuellement pas partie des critères de « contrôle étroit ».

Conformité aux normes sur l'établissement des rapports

Le projet de loi C-47 contient un amendement de la section « Rapport au parlement » de la LLEI qui imposera au ministre de déposer devant le Parlement un rapport sur les exportations de marchandises militaires de l'année précédente le 31 mai de chaque année. Bien que cet amendement soit bien

accueilli, celui-ci n'apporte aucune information sur l'établissement de rapports sur les importations (qui est également exigé par le TCA) ou sur les détails qui seront fournis dans le rapport parlementaire. Il est probable que le rapport annuel sera conforme aux normes utilisées par le gouvernement depuis 1990, mais un examen minutieux par le Parlement et par le public est nécessaire pour deux raisons.

Premièrement, les normes de transparence des rapports précédents ont changé significativement au cours des années, parfois sujettes à des changements apparemment arbitraires. Deuxièmement, s'ils sont faits adéquatement, les rapports sur les exportations du Canada pourraient contribuer « aux normes communes les plus strictes possible » dans l'établissement de rapports du TCA. Les normes répondant aux plus hauts standards incluent, par exemple, que le Canada communique des détails à la fois sur les exportations autorisées et sur celles effectuées.

Conformité aux normes sur le courtage

Les courtiers en armes à feu organisent et facilitent les transactions de transfert d'armes entre les vendeurs et les acheteurs. Le courtage illicite des armes, en particulier des armes légères et de petit calibre, est un problème transnational largement reconnu. Il contribue de manière significative à la criminalité mondiale, aux conflits et aux violations graves aux droits de la personne internationalement reconnus et au droit international humanitaire. Le projet de loi C-47 modifiera la LLEI pour inclure des contrôles sur les courtiers et le courtage afin de respecter les obligations de l'article « Courtage » du TCA (article 10). Ces contrôles incluent l'application extraterritoriale explicite de la LLEI aux citoyens canadiens, aux résidents permanents et aux organisations incorporées au Canada. Bien que le projet de loi C-47 n'amende pas la LLEI de manière à inclure le courtage au sein des contrôles d'exportation à partir du Canada, d'importants détails sont en attente d'une réglementation future. Par exemple, le projet de loi C-47 inclut une nouvelle « Liste des marchandises de courtage contrôlé » contenant des éléments dont la définition se limite à « tout article qui figure sur la Liste des marchandises d'exportation contrôlée pour lequel le gouvernement en conseil estime qu'il est nécessaire de contrôler le courtage. ».

Proposition

Pour mieux s'assurer que les réglementations proposées remplissent les obligations du TCA, le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier les questions liées au fonctionnement du projet de loi C-47, dans ce cas le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE), devrait établir des procédures pour l'examen parlementaire obligatoire de telles réglementations avant leur mise en place. Cela pourrait se faire à travers un sous-comité du FAAE mis en place pour examiner les réglementations liées au TCA ainsi que d'autres questions courantes, procédures, lois et politiques relatives à l'exportation des armes canadiennes, aux obligations du TCA comme les rapports annuels, et au rôle du Canada dans les accords internationaux de limitation des armements.

E : Une confidentialité commerciale excessive est contraire à l'intérêt public

En ce qui concerne le contrat de vente d'armes à l'Arabie saoudite, le gouvernement du Canada affirme que le contrat prévoit un degré de confidentialité qui dépasse largement les limites normales de la

confidentialité commerciale. Ce degré de confidentialité porte gravement atteinte aux principes fondamentaux de transparence et de responsabilité qui soutiennent le TCA.

Amendement proposé

Le projet de loi C-47 devrait interdire les dispositions contractuelles concernant la confidentialité au-delà des limites minimales nécessaires pour protéger les informations confidentielles et les informations connexes.