

The background features a dark teal world map with small white maple leaves scattered across it. A large, white maple leaf is cut out from the left side, revealing a white background behind it.

Soumission de la CCC sur le projet de loi C-47

Exposé au Comité sénatorial permanent des
affaires étrangères et du commerce international

Novembre 2018

Table des matières

Introduction du président de la CCC.....	3
La Corporation et son mandat	4
L'Accord sur le partage de la production de défense (APPD)	4
La CCC et le contrôle à l'exportation	5
Les sociétés d'état et le projet de loi C-47	7
Le projet de loi C-47 et les impacts significatifs sur la CCC et les Soumissions de la CCC	7
a. Traité sur le commerce des armes – Critère pour l'évaluation des demandes d'exportation	7
b. Le contrôle sur les activités de courtage	8
c. Processus écourté de licence d'exportation vers les États-Unis.....	8
Exigences de faire rapport, au détournement et de tenir des registres du TCA	9
Déclaration du TCA	9
Détournements	10
Exigences de tenir des registres.....	11
Conclusion.....	11

Introduction du président de la CCC



Martin Zablocki
Président et Chef de la direction

Le 28 novembre, 2018

Comité sénatorial permanent sur les affaires étrangères et du commerce international
Le Sénat du Canada
Ottawa, Ontario Canada
K1A 0A4

Chers Sénateurs,

Merci de l'invitation à assister aux audiences du Sénat étudiant le projet de loi C-47 - Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications). Je regrette de ne pouvoir y assister personnellement, cette semaine.

La Corporation commerciale canadienne (CCC) a suivi de près l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes par l'adoption du projet de loi C-47. La CCC reconnaît son rôle important qui vise à appuyer le Gouvernement du Canada dans ce domaine.

Je suis fier de vous présenter, l'étude écrite de la CCC pour votre considération, qui dresse une évaluation détaillée comment le projet de loi C-47 se rapporte à la CCC. Nous remercions le comité sénatorial de l'opportunité de soumettre nos commentaires et nous avons l'espérance que notre soumission répondra aux questions que vous avez concernant l'objectif de la CCC de rencontrer les objectifs du Traité sur le commerce des armes. Nous serions heureux de répondre à toutes les questions qui pourraient surgir durant vos délibérations concernant cette loi importante.

Je vous prie d'agréer mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form the name 'Martin Zablocki'. The signature is written on a white background.

Martin Zablocki
Président and Chef de la direction
Corporation commerciale canadienne

La Corporation et son mandat

Le document vise à fournir au Comité Sénatorial de l'information sur le mandat d'entreprise de la Corporation ainsi que d'anticiper les impacts possibles du projet de loi C-47 sur nos opérations.

La Corporation commerciale canadienne (CCC) est une société d'État du Gouvernement du Canada fondée en 1946. Depuis sa création, pour son principal mandat est de faciliter les échanges internationaux au nom de l'industrie canadienne, en particulier auprès des gouvernements de pays étrangers.¹ La CCC offre principalement des services de passation de contrats de gouvernement à gouvernement, afin de permettre aux acheteurs des gouvernements étrangers de se procurer des biens et des services qui peuvent être exportés du Canada. La CCC se rapporte au Parlement par l'entremise du ministre du Commerce international, l'honorable James Gordon Carr, CP, député, O.M.

L'an passé, la Corporation a conclu plus de 1.3 milliards de dollars de contrats², appuyant 182 exportateurs Canadiens dans 78 pays à travers le monde, y compris, au fil des ans, des projets tels que l'aéroport international de Quito en Équateur, récipiendaire de prix de reconnaissance à l'international, la mise en service d'un système de compteurs d'eau à la Barbades, ainsi que la livraison de plus d'un million de tonne de potasse canadienne au Gouvernement du Bangladesh.

La CCC est active dans plusieurs secteurs de l'économie, et sa stratégie d'affaires en vue de diversifier son portefeuille pour créer de nouvelles possibilités pour les exportateurs canadiens en accord avec le programme commercial et d'investissement progressif du Canada vise à établir des liens avec les exportateurs dans les secteurs industriels clés suivantes de l'économie Canadienne : l'aérospatiale, les technologies propres, environnement et énergie; construction et l'infrastructure ainsi que la technologies de l'information et des communications et la sécurité. La CCC effectue l'approvisionnement de biens et services canadiens pour les programmes d'aide internationale du Gouvernement du Canada, et gère dix bureaux commerciaux canadiens en Chine pour d'Affaires mondiales Canada.

L'Accord sur le partage de la production de défense (APPD)

Tel que mentionné ci-haut, bien que la priorité de la CCC se concentre sur sa stratégie d'affaires de diversification, sa responsabilité d'administrateur des obligations découlant de l'accord sur le partage de la production de défense (APPD) pour le Canada demeure un rôle fondamental. L'APPD est une entente d'approvisionnement de défense militaire qui assure l'accès des exportateurs canadiens au système d'acquisitions du gouvernement Américains sur un pied d'égalité avec les entreprises Américaines dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Cette entente bilatérale sert à promouvoir une infrastructure industrielle de défense nord-américaine intégrée et à réduire l'impact des lois « Buy American ». Il est important de souligner que le secteur canadien de la défense est hautement innovatrice et produit des technologies de pointe au niveau mondial.

¹ *Loi sur la Corporation commerciale canadienne (L.R.C. (1985), ch. C-14).*

² [https://www.ccc.ca/fr-ca/ccc/a-propos/~media/53700B0E2D06448192128F8C2CD4B6B1.ashx](https://www.ccc.ca/fr-ca/ccc/a-propos/~/media/53700B0E2D06448192128F8C2CD4B6B1.ashx)

L'APPD a rapporté de nombreux bénéfices au Canada; durant la dernière décennie, la CCC a soutenu des ventes annuelles au département de la défense américains d'une valeur de 500 million à 2 milliards de dollars. En 2017-18, la CCC a signé 692.6 millions de dollars de nouveaux contrats avec le département de la défense américaine, soutenant 5 300 emplois au Canada. Plus de la moitié des exportateurs Canadiens qui ont recours au programme sont des petites et moyenne entreprises.

À l'heure actuelle, comme c'est le cas pour toutes les exportations aux États-Unis, la pratique établie par le régime de contrôle à l'exportation fait en sorte que les exportations de la CCC en vertu du programme de l'APPD, nécessitent aucune licence autorisant l'exportation. À cet égard, la CCC appui la soumission d'Affaires mondiales Canada à l'effet que le Traité sur le commerce des armes (TCA) ne requiert aucune modification par le Canada concernant ses pratiques de contrôle de l'exportations vers les États-Unis. En outre, la CCC répète l'énoncé à l'effet que le Canada et les États-Unis profitent d'économies hautement intégrées et d'une infrastructure, industrielle de défense commune. À cette fin, les exportateurs canadiens s'appuient sur l'harmonisation avec le marché américain afin de maintenir leurs capacités en recherches et de développement, et leurs capacités de production.

La CCC et le contrôle à l'exportation

La CCC représente un avantage aux sociétés canadiennes qui cherchent à exporter leurs biens et services à des gouvernement étrangers en offrant la possibilité de transiger de gouvernement à gouvernement. La CCC signe essentiellement deux contrats afin de réaliser ses transactions. Un premier contrat est signé avec le gouvernement étranger à titre d'acheteur de biens et services en provenance d'un exportateur canadien, et un deuxième contrat est signé avec l'exportateur canadien afin de le lier à toutes les obligations qui découlent du contrat entre les deux gouvernements.

Les transactions de la CCC ne se soustraient en aucune façon du régime de contrôle à l'exportation. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (LLEI) régit les transactions conclues par les entités commerciales au Canada.³ En conséquence, les exportateurs canadiens doivent se conformer aux régime de contrôle à l'exportations établit par la LLEI lorsqu'elles transigent par le biais de la CCC. Advenant la mise en vigueur du projet de loi C-47, les exportateurs canadiens qui transigent à travers la CCC seront obligés de se conformer à la LLEI tel qu'amendé par le projet C-47.

L'article 7 de la LLEI impose à l'exportateur attribué la responsabilité pour d'obtenir toutes les licences. La CCC n'obtient jamais la licence autorisant l'exportation pour le compte de l'exportateur canadien. La mise en vigueur du projet de loi C-47 ne changera pas cette pratique.

³ *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, (L.R.C. (1985), ch. E-19)

La pratique courante est à l'effet que les parties signent le contrat pour ensuite obtenir la licence autorisant l'exportation. Les contrats d'exportation suivent cette même séquence. En général, les contrats sont signés avant l'obtention de la licence autorisant l'exportation. Néanmoins, les exportateurs réduisent le risque de se voir refuser la licence en enclenchant le processus de contrôle aux exportation en demandant une évaluation anticipée qui ne contraint pas le Ministre. Les licences ne peuvent être octroyées dans l'anticipation d'une exportation car l'émission d'une licence autorisant l'exportation requiert une étude détaillée des faits accomplis. Présentement, le Ministre exerce une discrétion absolue sur l'émission de licences autorisant l'exportation.

Afin d'assurer la complémentarité, la CCC et Affaires mondiales Canada se consultent sur périodiquement concernant les transactions anticipées en vue de déterminer si une transaction est susceptible de rencontrer les critères pour l'octroi d'une licence avant que la CCC s'engage à contrat.⁴ La collaboration concernant les évaluations anticipées sera maintenue après l'adoption du projet de loi C-47. De plus, la discrétion du ministre quant à l'émission de la licence autorisant l'exportation ainsi que les décisions des officiers du régime de contrôle à l'exportations demeureront entières nonobstant :

- (1) toute décision de la CCC de conclure une transaction suite à son évaluation que ses pratiques d'affaires se conforment aux Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme;
- (2) toute consultation engagée entre la CCC et Affaires mondiales Canada à propos d'une transaction en particulier; ou
- (3) toute évaluation anticipée émise par le bureau de contrôle à l'exportations aux Affaires mondiales Canada.

De surcroît, tout changement dans les faits peut avoir un impact sur la demande d'autorisation de la licence.

La CCC appui l'engagement du Canada concernant la protection des droits de l'homme chez nous comme à l'étranger. La CCC apprécie que le Canada s'est doté d'un régime de contrôle à l'exportation et que le Canada se conforme à 26 parmi les 28 articles du Traité sur le commerce des armes. Les deux autres critères seront étudiés ci-dessous sous le titre « Le projet de la C-47 et les impacts significatifs sur la CCC, et les Soumissions de la CCC ». En guise de conclusion, la CCC estime que le projet de loi C-47, combiné aux modifications des politiques et procédures du gouvernement, assureront que le Canada se conforme entièrement au Traité sur le commerce des armes.

⁴ À part du régime de contrôle aux exportations, notez qu'en vertu de son Instruction relative aux projets importants, les projets de la CCC qui atteignent un seuil monétaire feront l'objet de l'approbation du ministre de la Diversification du commerce international, avec l'accord du ministre des Finances.

Les sociétés d'état et le projet de loi C-47

Puisque la CCC n'est pas l'exportateur attiré pour les contrats de biens et services qu'il signe, la Corporation ne sera pas assujettie aux amendements à la loi suite à l'adoption au projet de loi C-47. Toutefois, de concert avec le dénouement du projet de loi C-47, le comité sénatorial permanent sur les Droits de la Personne (voir le rapport intitulé *La promotion des droits de la personne : l'approche du Canada à l'égard du secteur des exportations*, juin 2018) a signalé que « Les sociétés d'État (...) ne déploient pas suffisamment d'efforts pour réellement harmoniser leurs pratiques commerciales avec les Principes directeurs des Nations Unies. »⁵

Suite à la publication de ce rapport le 24 septembre 2018, le Ministre de la Diversification du commerce international, l'honorable le ministre Jim Carr a demandé à la CCC de revoir ses évaluations de diligence raisonnable et d'entreprendre toutes les démarches nécessaires pour atteindre le seuil établi par le *Traité sur le commerce des armes*, et de porter une attention particulière aux sur les droits de l'homme et de considérer le droit international humanitaire. Le Ministre Carr a exigé qu'on lui rende une mise à jour sur les projets de modification de pratiques opérationnelles de la CCC avant la fin novembre 2018, ainsi et que la mise en œuvre de nouvelles procédures en la matière avant la fin juin 2019.

Le travail de la CCC avance et la mise en œuvre de ses nouvelles procédures se réalisera par l'échéance de juin 2019.

Le projet de loi C-47 et les impacts significatifs sur la CCC et les Soumissions de la CCC

a. Traité sur le commerce des armes – Critère pour l'évaluation des demandes d'exportation

Il existe deux dispositions clés à l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes : (1) Les critères à prendre en considération pour les demandes d'exportation prévus à l'article 7, et (2) la réglementation du courtage. Le projet de loi C-47 vise à assurer que le Canada respectera ces deux critères avant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes en introduisant dans la loi canadienne les critères pour l'évaluation des demandes d'exportation, notamment : les critères à propos des droits de l'homme, le droit humanitaire, la paix et la sécurité, et la violence contre les femmes et les enfants. La CCC souligne le fait que le Canada sera le premier pays parmi les pays qui adoptent la *common law* à incorporer les critères d'évaluation prévus au Traité ainsi que le test de risque sérieux dans sa loi interne.

⁵ https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/RIDR/Reports/ExportandImportsPermitsReport_f.pdf,

En tant de société d'état, la CCC, suit le progrès concernant l'adoption du projet de loi avec intérêt, et vise à se doter de politiques, et de procédures qui répondront aux critères d'évaluation afin de garantir que les exportateurs canadiens adopteront les mêmes critères dans leurs propres évaluations. Le Canada veut aller au-delà de son régime de contrôle à l'exportation pour que ses exportateurs reconnaissent, évitent et réduisent les effets sur les droits de la personne en appliquant les *Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*.

La CCC appuie le fait que les critères d'évaluation du Traité sur le commerce des armes sont inclus parmi les dispositions du projet de loi C-47 qui contraignent le Ministre à ne pas délivrer la licence s'il détermine, après avoir pris en compte des mesure d'atténuation disponibles, qu'il existe un risque sérieux que l'exportation des marchandises entraînerait une conséquence négative telle que prévue au Traité. La CCC reconnaît que toute exportation de marchandises contrôlées, incluant les exportations soutenues par la CCC, sera assujettie à des critères encore plus rigoureux étant donné que la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* s'appliquent à toutes les transactions de la CCC.

b. Le contrôle sur les activités de courtage

Nonobstant le fait que la CCC n'est pas mentionnée dans le projet de loi, suite à l'entrée en vigueur de la loi, les dispositions du Traité sur le commerce des armes s'appliqueront aux exportateurs qui ont recours aux services de la CCC lorsqu'ils sont impliqués dans le courtage de marchandises contrôlées puisqu'ils remplissent les obligations de la CCC. L'exportateur canadien, plutôt que la CCC, agirait à titre de courtier et serait assujetti à la LLEI. Cette façon de procéder ne changera pas suite à l'adoption des amendements à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* décrits dans le projet de loi C-47.

c. Processus écourté de licence d'exportation vers les États-Unis

L'adhésion au Traité sur le commerce des armes ne requiert aucun changement aux pratiques canadiennes relatives aux exportation de marchandises contrôlées destinées aux États-Unis. Le Canada et les États-Unis bénéficient d'un marché hautement intégré où le transport libre de marchandises entre les pays profite à l'économie canadienne et soutien l'infrastructure industrielle de défense nord-américaine commune. Ce mouvement libre de marchandises est réciproque, existe depuis la deuxième guerre mondiale et est conforme aux obligations du Traité sur les commerces des armes.

Cette approche appui les Forces armées canadiennes à développer de nouvelles technologies de pointe et à s'approvisionner d'équipements fiables et sur de courtes échéances. Notre secteur de la défense, qui dépend de cette approche, maintien 60 000 emplois canadiens et contribue 6 milliards de dollars annuellement au PIB du Canada. La viabilité du secteur de la défense s'appuie sur la capacité d'exportation.

En outre, compte tenu de ce rapport étroit avec les États-Unis et la rigueur du système américain pour le contrôle des exportations, il est dans l'intérêt du Canada de préserver des mesures accélérées pour les exportations à risques peu élevés destinés aux États-Unis. Nous considérons ainsi que les États-Unis dispose de plusieurs moyens afin de contrôler l'utilisation ultime des articles de défense à travers leurs trois programmes de « End Use Monitoring » qui s'appliquent aux produits, aux technologies et aux services de défense.⁶ Ces programmes préconisent des enquêtes ou contrôles avant l'achat, après l'achat et suite à la livraison des articles de défense afin de garantir que leur utilisation ultime se conforme aux exigences.

Exigences de faire rapport, au détournement et de tenir des registres du TCA

Déclaration du TCA

Conformément à la mise en œuvre des exigences en matière d'établissement de rapports en vertu du Traité sur le commerce des armes, tel que proposé à l'article 27 du projet de loi C-47, les États Parties au Traité doivent soumettre annuellement, avant le 31 mai, un rapport pour l'année civile précédente faisant état des exportations et des importations autorisées ou réelles d'armes qui entrent dans le champ d'application du Traité.⁷

La CCC comprend que le Canada complète et déclare volontairement au Parlement, le rapport annuel sur l'exportation de matériel militaire en plus du rapport annuel au Registre des Nations Unies sur les armes classiques (RNUAC). La CCC appui le ministère dans l'élaboration de ses rapports et veillera à fournir les informations relatives à ses transactions conformément aux exigences du ministre et du Traité, tout en respectant la confidentialité commerciale des contrats de la CCC.

La documentation de la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes des Nations Unies, prévoit que les rapports peuvent exclure toutes informations commerciales sensibles ou se rapportant à la sécurité nationale.⁸

La CCC est consciente des appels à la divulgation des contrats par les témoins précédents devant ce comité et par la société civile. Il est à noter que le Traité n'exige pas cette divulgation et, de fait, en ce qui concerne les exigences en matière de rapport, le Traité permet spécifiquement d'exclure les informations commerciales sensibles. La CCC insiste donc sur le fait que l'exigence de faire rapport du Traité n'exige pas la divulgation entière des contrats commerciaux.

⁶ <https://www.state.gov/t/pm/rls/rm/2017/271928.htm> "End Use Monitoring and Compliance"

⁷ United Nations *The Arms Trade Treaty*, Article 13

⁸ ATT Implementation Toolkit | Module 3 | Reporting Requirements, para 1.2, pg 5

Cependant, en tant que société d'État, la CCC est sujete à la *Loi sur l'accès à l'information*. La *Loi sur l'accès à l'information* autorise « les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées ». Cette loi s'applique également à tous les contrats et à toutes les opérations de la CCC.

Détournements

La CCC reconnaît que la publication de rapports sur la prévention de détournement n'est pas obligatoire, mais qu'il est recommandé aux États Parties de démontrer un effort sérieux d'émettre de tels rapports. Comme nous l'avons mentionné plus haut, et dans le contexte de l'octroi de licences accélérées aux États-Unis, nous soulignons que les États-Unis mènent des contrôles dans ce domaine grâce à leur programme de surveillance de l'utilisation ultime des « blue lantern » et au programme « Golden Sentry ».⁹

Nous voulons également attirer l'attention sur une publication de 2018 du Parlement britannique sur les exportations d'armes à partir du Royaume-Uni en 2016, qui accorde une certaine perspective sur la surveillance de l'utilisation ultime par nos alliés. Ce rapport souligne que le gouvernement britannique ne recueille pas de données sur l'utilisation ultime du matériel après-vente, et qu'une telle surveillance de l'utilisation ultime est rare chez les régimes d'exportation, citant en exemple l'Allemagne, la Suède et la Suisse qui effectuent des tels contrôles sur une base limitée.¹⁰

Ce rapport se réfère au programme "Blue Lantern" comme étant « un régime compréhensif" mis en oeuvre par le *Directorate of Defense Trade Controls* (DDTC) du département d'état des États-Unis, où les contrôles d'utilisation ultime sont effectués par le personnel des États-Unis en coopération avec gouvernements hôtes.¹¹ Le gouvernement britannique a indiqué que les comités parlementaires étaient « impressionnés » par le régime « Blue Lantern ».¹²

La CCC salue et appuie les efforts déployés par Affaires mondiales Canada et, en particulier, le régime des contrôles à l'exportation pour évaluer les mesures visant à prévenir le détournement et invite des stratégies de suivi continues dans ce domaine.

⁹ Supra 5

¹⁰ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmquad/666/66606.htm#footnote-222>, paras 40-42

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Exigences de tenir des registres

La CCC appuie l'inclusion des exigences en matière de tenir des registres dans le projet de loi C-47 et le pouvoir d'analyser, de vérifier ou d'examiner les registres des personnes et des organismes qui ont demandé des licences d'exportation en vertu de la LLEI. Il convient de noter que la CCC, en tant que facilitateur des exportations, n'est pas l'entité qui demande une licence d'exportation et que c'est l'exportateur canadien, qui détient l'obligation de performer le contrat, qui en est responsable. À cette fin, nous supportons les exigences relatives à la tenue des registres et nous encourageons nos fournisseurs à respecter ces engagements.

Conclusion

Merci de l'opportunité de vous offrir ces observations écrites. La CCC appuie les travaux du Comité et du Gouvernement dans le but d'améliorer les pratiques de tous les pays qui exportent des marchandises contrôlées.

350 rue Albert, Bureau 700
Ottawa (Ontario) K1A 0S6
T : 1-613-996-0034 | F: +1.613.995.2121
Numéro sans frais au Canada : 1-800-748-8191
www.ccc.ca

© 2018 Corporation commerciale canadienne. Tous les droits sont réservés.

Canada 