

**Mémoire conjoint de la Croix-Rouge canadienne et du Comité international de la Croix-Rouge
présenté au Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international
concernant le projet de loi C-47 (Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et
d'importation (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et
autres modifications))**

Novembre 2018

Les États se sont entendus sur le Traité sur le commerce des armes, ou TCA¹, comme étant un traité à vocation humanitaire. En raison des effets dévastateurs des armes classiques dans le monde, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est engagé à collaborer avec les gouvernements afin d'améliorer la réglementation du commerce des armes dans l'objectif de réduire les souffrances causées par les armes.

Le Comité international de la Croix-Rouge (le « CICR ») et la Croix-Rouge canadienne (la « CRC ») félicitent le gouvernement du Canada d'avoir pris des mesures pour adhérer au TCA.

Ayant pour mandat humanitaire de protéger la vie et la dignité des personnes affectées par les conflits armés, les autres situations de violence et les catastrophes naturelles, le CICR et la CRC ont tous deux intérêt à collaborer avec le gouvernement du Canada pour assurer le respect du droit international humanitaire (le « DIH »).

Le DIH est un corpus juridique visant à protéger ceux qui ne participent pas ou plus aux hostilités, ainsi qu'à restreindre les moyens et les méthodes de guerre. La réglementation des transferts d'armes classiques dans le monde peut ainsi accroître la probabilité que les armes se retrouvent qu'entre les mains de ceux qui les utiliseront conformément au DIH et au droit international des droits de l'homme (le « DIDH »), ce qui peut avoir un effet considérable sur la protection des civils. Par exemple, dans l'article 7 du TCA, s'il existe un risque prépondérant que les armes transférées pourraient être utilisées pour commettre ou faciliter des violations graves du DIH ou du DIDH, y compris les attaques directes contre des civils, ceci est énuméré comme une raison justifiant le refus d'une exportation².

Le présent mémoire fait donc état d'une série de problématiques reliées au projet de loi C-47.³

1. Prévenir le détournement

Il est indispensable de prévenir le détournement des transferts d'armes autorisés si l'on veut assurer l'efficacité du TCA. L'article 11(2) du TCA énonce qu'un État Partie exportateur devra

¹Traité sur le commerce des armes (entré en vigueur le 24 décembre 2014), en ligne : <<https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Français1.pdf>> [le « TCA »].

²*Ibid*, à l'art. 7.

³Projet 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)*, 1^{re} session, 42^e légis., 2017, s 7(3) (adopté par la Chambre des communes le 11 juin 2018) [le « projet de loi C-47 »].

évaluer « le risque de détournement des armes exportées »⁴. Le Traité ne définit pas le terme « détournement », mais pour le CICR, ce terme signifie « le transfert d'armes à des destinataires non autorisés, y compris le détournement vers le marché illicite »⁵. Les articles 7 et 11 du TCA sont donc interdépendants en ce qui concerne la prévention du détournement d'armes vers des utilisateurs finaux lorsqu'il y a un risque qu'ils commettent ou facilitent les violations ou les actes énumérés à l'article 7⁶. Le risque de détournement n'est pas mentionné dans la section 7.3(1) du projet de loi. Ainsi, nous recommandons que le risque de détournement soit mentionné dans la liste des risques du projet de loi puisque l'article 11(2) du TCA requiert que cet élément soit pris en considération.

2. Interdiction du transfert d'armes

Notre deuxième préoccupation concerne la mise en œuvre de l'article 6(3) du traité. Le projet de loi proposé ne reflète pas l'interdiction énoncée dans cet article, qui interdit le transfert d'armes classiques lorsqu'un État Partie « a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre »⁷. Dans l'objectif d'être conforme au traité, un libellé reflétant cette obligation devrait être introduit dans le projet de loi.

L'article 7(1) du TCA, qui est reflété dans la section 7.3(1) du projet de loi, n'entre en jeu que si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6 du TCA.

3. Évaluation des risques

Notre troisième préoccupation concerne la section 7.4 du projet de loi. Nous sommes heureux de constater que le libellé de la section 7.3(1) du projet de loi reflète l'article 7(1) du TCA. Cette section du projet de loi oblige le ministre à évaluer la possibilité que les armes dont l'exportation est envisagée soient utilisées pour contribuer ou porter atteinte à la paix et à la sécurité et à déterminer si les armes pourraient être utilisées pour commettre ou faciliter la perpétration des crimes énumérés, incluant les violations graves du DIH et du DIDH.⁸ Le processus d'évaluation obligatoire du TCA (art. 7(3)) exige des États Parties qu'ils n'autorisent pas l'exportation des armes faisant l'objet de discussions lorsqu'il existe un « risque

⁴*Supra* note 1, à l'art. 11(2).

⁵*Comprendre le traité sur le commerce des armes : d'un point de vue humanitaire*, (Genève : CICR, 2016) pp. 43-44 citation du *Traité sur le commerce des armes (2013) : Académie note No. 3* (Genève : Académie de Genève, 2013), à la p. 33, en ligne : <www.geneva-academy.ch/joomlafiles/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/ATT%20Briefing%203%20web.pdf>.

⁶*Supra* note 1, aux arts. 7 et 11.

⁷*Ibid*, à l'art. 6(3).

⁸*Supra* note 3, s. 7.3(1).

prépondérant de [la] réalisation d'une des conséquences négatives »⁹. L'article 7(3) du TCA interdit l'exportation lorsqu'il existe un risque prépondérant que les conséquences négatives énumérées dans 7(1) « **pourraient** » (*could* en anglais) être réalisées¹⁰. Dans la section 7.4 du projet de loi C-47 le langage utilisé est légèrement différent : « entraînerait » (*would* en anglais)¹¹. À notre avis, il s'agit d'un seuil inutilement plus élevé, et nous recommandons donc que le projet de loi soit reformulé pour que le terme « pourraient » soit utilisé.

4. Transfert des pièces et composants

Quatrièmement, nous encourageons le gouvernement du Canada à interpréter expressément l'expression « d'armes, de munitions, de matériels ou d'armements de guerre » figurant dans la section 7.3(1) comme incluant les pièces et composants, afin d'être conforme au TCA (article 4)¹². Pour le moment, le projet de loi ne semble pas inclure les pièces et composants.

5. Réexaminations

L'article 7(7) du TCA exige que « [s]i, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur ».¹³ La section 10(1) de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI) comprend actuellement une disposition portant sur les cas où une licence d'exportation peut être révoquée.¹⁴ Toutefois, ni la LLEI ni le projet de loi C 47 ne prévoient la révocation d'une licence si les conditions dans le pays importateur changent au point que l'exportation d'armes vers le pays importateur crée un risque prépondérant de la réalisation d'une des conséquences négatives prévues dans la section 7.3(1).¹⁵ Afin de s'assurer que la législation reflète l'objet et le but du TCA, une option de révocation d'une licence d'exportation fondée sur ces motifs est nécessaire. Un paragraphe pourrait être ajouté pour refléter le libellé du Traité figurant à l'article 7(7), et le CICR et la CRC suggèrent le libellé suivant :

« Si le ministre obtient de nouvelles informations pertinentes qui pourraient changer la licence d'exportation après avoir accordé l'autorisation, le ministre peut réévaluer l'autorisation, après consultations, si appropriée, avec l'État importateur ».

6. Violations graves du DIH

Notre sixième recommandation est la suivante : nous exhortons le gouvernement du Canada à interpréter l'expression « violation grave du DIH » prévue à la section 7.3(1) du projet de loi,

⁹*Supra* note 1, à l'art. 7(3).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹*Supra* note 1, s. 7(4).

¹²*Supra* note 1, à l'art. 4.

¹³*Supra* note 1, à l'art. 7(7).

¹⁴*Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, RSC 1985, c E-19, s. 10(1).

¹⁵*Supra* note 3, s. 7.3(1).

comme tout crime de guerre reconnu en DIH coutumier. Les violations du DIH sont considérées comme graves et constituent des crimes de guerre si elles mettent en danger des personnes protégées (telles que des civils, ou des combattants blessés ou capturés) ou des biens protégés (tels que des bâtiments ou des infrastructures civils), ou si elles enfreignent d'une autre manière des valeurs importantes.¹⁶ Ainsi, le CICR et la CRC recommandent que le Canada adopte une interprétation large de violations graves dans la législation pour mettre en œuvre l'interdiction de transfert établie par l'article 6 (3).

7. Exportations à destination des États-Unis

Notre dernière préoccupation est liée au fait que, selon notre compréhension, le projet de loi ne s'appliquera pas à la plupart des exportations militaires à destination des États-Unis (les « É.-U. ») (qui peuvent à leur tour être exportées vers des États tiers). L'Article 5(1) du Traité énonce que les États Parties doivent mettre en œuvre le traité « de façon cohérente, objective et non discriminatoire »¹⁷. En plus, l'un des objets du Traité est de promouvoir la transparence¹⁸. Cet objet est réaffirmé à l'article 5(5), qui oblige les États Parties à disposer d'un régime de contrôle national efficace et transparent.¹⁹ Le Traité ne prévoit aucune exemption à ces obligations. Ce qui est actuellement proposé n'est pas conforme à ces obligations du traité et ne respecte ni l'objet ni l'objectif de transparence du traité. Comme nous croyons comprendre que la plupart des exportations d'armes vers les É.-U. ne nécessitent pas de licence d'exportation, le projet de loi C-47, dans sa forme actuelle, ne s'applique pas aux armes exportées vers le principal partenaire commercial du Canada. Comme Affaires mondiales Canada ne recueille aucune donnée sur la plupart des exportations militaires à destination des É.-U., il est impossible de quantifier l'ampleur de cette lacune dans le projet de loi²⁰. Même si l'on considère que les É.-U. sont dotés d'un solide système d'exportation d'armes, le Canada ne peut pas compter sur les É.-U. pour effectuer l'analyse qu'il est tenu de faire afin de remplir ses obligations juridiques en tant qu'État Partie au TCA. Afin de satisfaire aux obligations du TCA, il ne doit pas y avoir d'exemption.

En conclusion

¹⁶Pour plus d'explications sur les violations graves, le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, voir : *Traité sur le commerce des armes (2013) : Académie note No. 3* (Genève : Académie de Genève, 2013), aux pp. 30–34, en ligne : <www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/ATT%20Briefing%203%20web.pdf>.

¹⁷*Supra* note 1, à l'art. 5(1).

¹⁸*Ibid.* à l'art. 1 paras. 2sq.

¹⁹*Ibid.* à l'art. 5(5).

²⁰Canada, Direction des contrôles à l'exportation, *Rapport sur les exportations de marchandises militaires – 2017* (Ottawa, Affaires Mondiales Canada, 2017) à la p. 4, en ligne : < www.international.gc.ca/controls-controles/assets/pdfs/reports/mer-2017-eng.pdf>.

L'un des trois objectifs du Traité sur le commerce des armes est de réduire les souffrances humaines et nous espérons que l'incorporation effective du traité dans la loi, les politiques et la pratique canadienne aura cet effet.

Nous sommes confiants que le Gouvernement du Canada prendra en considération nos recommandations et nous nous réjouissons de poursuivre ce dialogue très important entourant ce projet de loi et sa mise en œuvre.