



Considérations sur l'adhésion du Canada au Traité sur le commerce des armes

Martin Butcher
Conseiller en politiques relatives aux armes et aux conflits
Oxfam

La protection des civils, la réalisation d'un développement socio-économique durable et la réduction des dommages humanitaires en cas de conflit exigent toutes la prévention des transferts irresponsables d'armes. C'est pourquoi Oxfam a appuyé la négociation du Traité sur le commerce des armes (TCA) et appuie maintenant l'universalisation et la mise en œuvre sans compromis du Traité en vue de réduire la souffrance humaine. Pour Oxfam, il est important :

- Que tous les États qui ne l'ont pas encore fait adhèrent au Traité et l'intègrent dans leur législation nationale. Nous saluons donc l'engagement du Canada à adhérer au Traité.
- Que les États parties se conforment rigoureusement au Traité sur le commerce des armes, qui peut aider à protéger les civils, même dans les situations les plus difficiles, en plaçant le droit international humanitaire et les droits de la personne au centre des décisions en matière de transfert d'armes, reléguant au second plan les considérations commerciales.

Mise en œuvre nationale du Traité

Les critères en fonction desquels le risque associé à chaque transfert d'armes sera évalué se trouvent au cœur de la mise en œuvre nationale du TCA. Pour Oxfam, il est important que les gouvernements suivent un processus d'évaluation approfondie des risques, puis qu'ils décident explicitement d'autoriser ou non le transfert pour **TOUS** les transferts potentiels, conformément aux obligations prévues par le Traité.

Ce processus peut se faire au moyen d'un certain nombre d'instruments différents. Par exemple, au sein de l'UE, les transferts d'armes sont assujettis à la directive sur les transferts intracommunautaires, un règlement allégé qui tient compte de l'intégration économique de l'UE et de la nature non sensible de la plupart des échanges d'armes à l'intérieur de l'UE. Pour les transferts à plus grande échelle, le Royaume-Uni, par exemple, a un système de licence ouverte où, dans les cas où la combinaison de l'équipement et de la destination est considérée comme « moins sensible », les livraisons multiples sont autorisées en vertu d'une seule licence. Les entreprises qui utilisent de tels permis sont tenues de dresser des dossiers précis et sont assujetties à des vérifications à la demande du gouvernement. Bien que nous ayons des préoccupations dans certains cas au sujet de ce que le gouvernement britannique considère comme « moins sensible », cela montre qu'il est possible de prévoir une évaluation des risques et l'octroi de licences pour les armes envoyées vers toutes les destinations, conformément aux obligations du TCA. Cela est également essentiel en ce qui concerne la transparence et la production de rapports, des éléments essentiels à l'efficacité du TCA.

Il est également important que la portée des critères soit suffisamment large pour permettre une mise en œuvre rigoureuse du Traité. Oxfam exhorte le Canada à trouver de bons modèles de critères et à les

appliquer à grande échelle. Les critères de l'Union européenne pour l'évaluation des risques, détaillés dans la position commune de 2008 sur les exportations d'armes, incorporés dans la loi britannique en tant que critères consolidés, constituent un bon point de départ pour la mise en œuvre efficace de l'évaluation des risques avant l'octroi d'une licence d'exportation d'armes exigée par le Traité sur le commerce des armes. Les 28 États membres de l'UE utilisent ce système pour évaluer le risque d'exportation d'armes, soit un quart des États signataires du TCA. Les critères visent à déterminer si l'exportation proposée :

- contrevient aux engagements internationaux du Royaume-Uni;
- est utilisée pour la répression interne ou lorsqu'il y a un risque de violations graves du DIH ou du droit international relatif aux droits de la personne, y compris la violence fondée sur le sexe;
- provoque ou prolonge les conflits armés ou aggrave les tensions existantes dans le pays de destination;
- est utilisée pour agresser un autre pays;
- porte atteinte à la sécurité nationale du Royaume-Uni ou de ses alliés;
- est détournée ou réexportée dans des conditions indésirables;
- freine sérieusement l'économie;
- entrave fortement le développement durable du pays bénéficiaire.

À cet égard, il convient de souligner que le Canada s'est officiellement aligné sur la position commune de l'UE, ce qui signifie qu'il devrait déjà, en théorie, appliquer ces critères. Il serait intéressant de savoir ce que représente en pratique l'alignement pour le Canada à ce stade-ci.

Même l'excellente formulation de la législation et de la réglementation nationales est insuffisante si un gouvernement n'a pas la volonté politique de mettre en œuvre correctement le Traité et n'est pas tenu responsable devant le Parlement et les tribunaux. Le Royaume-Uni présente un autre intérêt, la Haute Cour ayant affirmé l'an dernier que l'examen parlementaire est un élément essentiel d'un système efficace et stratégique de contrôle des exportations.

Les rapports et la transparence dans les transferts d'armes sont également essentiels à une mise en œuvre efficace du Traité. Oxfam se réjouit de l'amendement apporté au projet de loi C-47 concernant l'article sur le rapport au Parlement de la LLEI qui obligera le ministre à présenter un rapport au Parlement sur l'exportation de biens militaires pour l'année précédente au plus tard le 31 mai de chaque année. Cependant, l'amendement ne dit rien au sujet de la déclaration des importations (également exigée par le TCA) ou des détails que le rapport parlementaire fournira. Nous demandons instamment que les rapports canadiens sur le transfert d'armes contribuent aux « normes internationales communes les plus élevées possible » dans le cadre des déclarations en vertu du TCA. Des normes de bonne qualité incluraient, par exemple, la déclaration détaillée par le Canada des autorisations d'exportation (permis) et des exportations réelles, qui est actuellement une déclaration optionnelle en vertu du Traité. La déclaration des importations devrait également être incluse. Des rapports adéquats et la transparence qu'ils permettent sont essentiels à l'atteinte des objectifs du Traité. En particulier, une ligne de démarcation claire entre le commerce légal des armes et les transferts sur le marché illicite ou gris ne peut être établie que lorsque toute la portée du marché légal est connue. La transparence rend beaucoup plus difficile le détournement des armes vers le marché illicite, en permettant que tous les transferts légaux soient effectués ouvertement. Le Canada a une excellente occasion de se placer à l'avant-garde des normes mondiales de déclaration dans le cadre du TCA.

Le rôle des comités sur le contrôle des exportations d'armes (CAEC) de la Chambre des communes du Royaume-Uni

La surveillance de la vente d'armes est une tâche qui incombe aux parlements. C'est le cas au Royaume-Uni depuis une vingtaine d'années. Comme l'indique le rapport Scott de 1996 sur le scandale des armes contre l'Irak, un Parlement bien informé a un rôle essentiel à jouer pour prévenir les excès du pouvoir exécutif. Cette posture a été confirmée par la décision rendue en 2017 par la Haute Cour dans le cadre du contrôle judiciaire de la campagne contre le commerce des armes (CAAT) sur les armes en Arabie saoudite, qui, bien qu'elle fasse actuellement l'objet d'un appel, a tranché en faveur du gouvernement, la Cour étant extrêmement réticente à « annuler » une décision du gouvernement de Sa Majesté en ce qui concerne les licences et soutenant qu'il s'agit d'une responsabilité qui devrait incomber au corps législatif en général et aux comités sur le contrôle des exportations d'armes en particulier :

... le rôle de la Cour peut à juste titre tenir compte du fait qu'il y a une attente, conforme aux valeurs démocratiques, selon laquelle une personne chargée de faire des évaluations de ce genre devrait en être politiquement responsable. Des ministres ont comparu devant la Commission parlementaire sur les contrôles à l'exportation d'armes et le Groupe parlementaire sur le Yémen. Des ministres ont également pris la parole dans les débats parlementaires sur le Yémen, fait des déclarations orales et écrites, répondu à des questions urgentes et répondu à un large éventail de questions parlementaires et de correspondance ministérielle.

La gravité de l'affaire relative à l'approvisionnement en armes de l'Arabie saoudite pendant le conflit au Yémen fait voir que l'examen parlementaire est plus nécessaire dans les cas les plus difficiles. Quand des armes fournies par le Royaume-Uni sont utilisées par des forces armées qui n'ont pas la formation, les capacités de ciblage et l'auto-analyse nécessaires, le rôle du Parlement est vital.

Oxfam recommande que le Parlement canadien établisse une structure de comité appropriée pour l'examen de la politique et des pratiques du gouvernement en matière de transfert d'armes.

En conclusion, du point de vue d'Oxfam, en tant qu'organisation qui se préoccupe des conséquences humaines du commerce irresponsable et illicite des armes, il est essentiel que le Canada accorde des licences transparentes pour toutes les exportations d'armes et qu'il en fasse un examen parlementaire.