

contrôlez les armes



Coalition canadienne Contrôlez les armes
Mémoire sur le Canada et le Traité sur le commerce des armes
présenté à
Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada
17 juillet 2013

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada mène actuellement une évaluation technique du Traité sur le commerce des armes (TCA) en vue de formuler des recommandations concernant les prochaines mesures à prendre concernant le traité. Notamment, le Ministère désire évaluer si le Canada devrait signer le TCA ou non. Dans le cadre de la consultation en cours, la coalition canadienne Contrôlez les armes a préparé le présent mémoire, qui décrit :

1. les raisons pour lesquelles le Canada devrait signer le TCA;
2. les effets attendus du TCA sur la possession légitime d'armes au Canada (et l'absence de tels effets);
3. les changements que le Canada devra apporter à ses procédures et règlements pour les transferts d'armes classiques, afin de se conformer aux exigences et aux normes du TCA;
4. les actions volontaires que le Canada pourrait entreprendre pour contribuer à la mise en œuvre du traité; et
5. notre conclusion.

1. Raisons pour lesquelles le Canada devrait signer le TCA

Jusqu'à maintenant, l'absence de réglementations dans le commerce des armes a contribué, entre autres, à d'importantes pertes de vies humaines, à des violations répandues des droits de la personne et à des violences fondées sur le sexe, à l'instabilité politique, à des conflits évitables et à la corruption. À leur tour, tous ces facteurs ont agi pour miner les processus de paix et de consolidation de la paix, la sécurité humaine, les initiatives de réduction de la pauvreté et les perspectives de développement socio-économique dans de nombreuses régions. En signant le TCA, le Canada se joindra à 79¹ pays signataires pour créer un monde où les milliers de civils vivant sous la menace de violence pourront enfin vivre en sécurité. Le Canada donnera également l'exemple à d'autres pays en démontrant sa volonté de respecter ses obligations internationales concernant les droits de la personne, la prévention des conflits et la prévention des violences faites aux femmes. Le traité permettra également au Canada d'atteindre ses propres objectifs nationaux en matière de commerce et de développement.

¹ Au 10 juillet 2013.

a) Le TCA peut sauver des vies, protéger les populations civiles des violations des droits de la personne et réduire l'incidence de violences fondées sur le sexe :

Plus de 2 000 personnes sont tuées chaque jour par la violence armée. Jusqu'à maintenant, l'absence de normes robustes et juridiquement contraignantes pour régir les transactions et les transferts d'armes internationaux a permis aux auteurs de violations des droits de la personne et de violences fondées sur le sexe de continuer à se constituer un arsenal.

En 2010, par exemple, la Syrie a importé l'équivalent de plus d'un million de dollars d'armes de petit calibre, d'armes légères, de munitions et d'autres projectiles. À cela se sont ajoutés 167 millions de dollars en systèmes de défense aérienne et en missiles. Certaines de ces armes ont joué un rôle central dans la répression que le gouvernement syrien a exercé sur les manifestants au début de la révolte de 2011. Un rapport du Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU a révélé une succession de violations de la part du gouvernement, où l'ordre de « tirer pour tuer » aurait été donné aux tireurs d'élite pour éliminer des manifestants. Outre les escadrons militaires standards équipés d'armes automatiques, les militaires ont également déployé des tireurs d'élite, des unités des forces spéciales, des tanks, des véhicules blindés de transport de troupes et les services de renseignements lors des opérations destinées à mettre fin aux manifestations. En vertu du TCA, les États exportateurs doivent mener une évaluation du risque complète avant d'autoriser les exportations d'armes; ils doivent, notamment, évaluer le risque que les armes puissent être utilisées pour commettre des violations graves des lois relatives aux droits de la personne ou du droit international humanitaire, ou pour faciliter les violences fondées sur le sexe ou les violences à l'égard des enfants. Compte tenu de la situation actuelle en Syrie, une évaluation rigoureuse au regard des critères du TCA permettrait de conclure qu'il existe un risque substantiel que tout transfert d'armes mènerait à de graves violations. Le pays exportateur, de même que le pays de transit ou de transbordement, serait alors tenu de rejeter la demande de transfert et les armes ne pourrait pas entrer légalement dans le pays. Aujourd'hui, le TCA ne peut pas résoudre la situation qui prévaut en Syrie. Cependant, il peut certainement réduire la possibilité que des événements semblables produisent autant de souffrances à l'avenir.

Le TCA peut également contribuer à prévenir les violences sexuelles, une forme de violence systématique et répandue qui ciblent souvent les civils durant les conflits armés. En Côte d'Ivoire, par exemple, les violences contre les femmes commises par les forces de sécurité de l'État et les groupes de l'opposition armés se sont intensifiées considérablement à la suite d'importations massives d'armes de petit calibre. Avant la mise en place tardive d'un embargo des Nations Unies, plusieurs pays d'Europe de l'Est ont fourni d'importantes cargaisons d'armes au gouvernement de la Côte d'Ivoire, malgré la participation de ses forces armées à des violations graves des droits de la personne. Aujourd'hui, les armes continuent de circuler à l'intérieur du pays, tandis que les courtiers et trafiquants d'armes internationaux menacent d'effectuer des livraisons additionnelles d'armes de petit calibre et d'armes conventionnelles lourdes.

Dans les situations où le Conseil de sécurité des Nations Unies n'est pas en mesure d'agir efficacement, pour quelque raison que ce soit, le TCA contribuera à renforcer les efforts pour contrôler les transferts d'armes qui alimentent la poursuite des conflits. Par exemple, au Darfour, où un conflit sévit depuis 10 ans, l'embargo décrété par les Nations Unies ne s'applique qu'à la région même et il est largement ignoré. En outre, au cours des dernières années, le Conseil de sécurité n'a pris aucune disposition pour contrer les bombardements aériens aveugles et les attaques terrestres perpétrées par le gouvernement du Soudan dans des zones civiles des États du Kordofan du Sud et du Nil Bleu. Ces attaques ont causé des décès, des blessures, la destruction de biens et des pénuries alimentaires graves. Plus de 500 000 personnes ont fui la région, y compris 150 000 réfugiés qui se sont dirigés vers l'Éthiopie ou le Soudan

du Sud. Trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont fourni des armes et de l'équipement au Soudan. Or, l'évaluation complète du risque requise en vertu du TCA établira désormais des normes précises pour tous les États et fera en sorte que tout transfert d'armes vers le Soudan ne pourra servir à cibler les civils de façon systématique et délibérée.

Ainsi, en signant le TCA, le Canada renforcera ses efforts pour se conformer aux sept conventions internationales sur les droits de la personne qu'il a déjà ratifiées, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés de la Convention relative aux droits de l'enfant. La signature du TCA solidifiera également la contribution du Canada à la mise en oeuvre de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes de l'ONU, un document élaboré avec son appui, et de la Résolution sur l'élimination de la violence contre les femmes, une initiative d'abord pilotée par le Canada.

b) Le TCA peut contribuer à prévenir les conflits :

Un autre effet potentiel du TCA peut être illustré par le conflit au Mali, un événement déclenché par la prolifération d'armes venues de Libye à la suite de la chute du colonel Kadhafi. De janvier à mars 2012, quelque 200 000 personnes ont dû fuir les combats qui sévissaient alors partout dans le Nord du Mali.

Si le TCA avait été en vigueur durant cette crise, il aurait pu servir à stopper l'entrée d'armes dans la zone de conflit et encourager les parties à négocier. En outre, si un tel traité avait été en vigueur ces 20 dernières années, la Libye n'aurait probablement pas pu constituer les stocks d'armes excessifs qui ont ensuite alimenté le conflit au Sahel. Le mécanisme de suivi et de transparence du traité aurait également permis d'en savoir davantage sur le contenu et l'emplacement de ces stocks. Cette information aurait permis l'adoption de mesures internationales efficaces pour contenir les stocks d'armes après la guerre et aurait solidifié les efforts du Canada, en tant qu'allié de l'OTAN, pour mettre fin à la guerre en Libye.

c) Le TCA peut soutenir les efforts du Canada en matière de développement :

Selon la Banque mondiale, 1,5 milliard de personnes vivent dans des régions fragilisées ou exposées aux conflits ou à la violence criminelle organisée à grande échelle. En outre, aucun pays à faible revenu, fragile ou touché par des conflits n'a encore atteint le moindre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies. En moyenne, ces États sont en retard de 40 à 60 % sur les autres pays à faible revenu et à revenu intermédiaire en matière de réalisation des OMD. De plus, entre 1990 et 2006, on estime que l'Afrique aurait perdu un total de 284 milliards de dollars du fait des conflits armés, soit 18 milliards de dollars par an. Ce montant équivaut plus ou moins au montant total de l'APD dont a bénéficié le continent durant cette période.

En fait, la violence armée a fait reculer les économies des pays d'Afrique d'une part effarante de 15 %. Les pays voisins des pays en conflit sont également touchés et perdent jusqu'à 0,7 % de leur PIB annuel par pays frontalier en situation de guerre civile. Qui plus est, la violence armée et les conflits font peser des contraintes considérables sur la prestation de services publics, ce qui force les États et leurs fonctionnaires à prendre des décisions difficiles concernant les dépenses. Par exemple, en Zambie, il en coûte 10 à 15 dollars pour traiter un patient atteint de malaria ou pour fournir un traitement antirétroviral et un mois de médicaments antituberculeux dans les centres de santé de l'État. D'après ces chiffres, il serait possible de renforcer la prestation de services pour atteindre les OMD concernant les grandes maladies, étant donné que les dépenses de santé annuelles de la Zambie sont de 48 dollars

par habitant. Par contre, cet investissement est lourdement compromis lorsque les hôpitaux doivent soigner des patients blessés par balle à des coûts allant de 100 à 3 000 dollars chacun.

Selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (aujourd'hui Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada) : « Les Canadiens savent qu'il est à leur avantage de compter sur un système international stable et fondé sur des règles. En général, les pays qui observent la primauté du droit respectent les droits de leurs citoyens, sont plus susceptibles de tirer profit du développement et sont moins susceptibles d'être secoués par des crises exigeant des opérations de maintien de la paix, des secours d'urgence ou des missions de réinstallation de réfugiés². » Ainsi, en signant le TCA, le Canada s'assure de réaliser ses propres objectifs nationaux, tout en permettant aux pays bénéficiaires de l'APD de mettre en place des programmes pour renforcer leur développement et réaliser les OMD.

d) Le TCA peut contribuer à réduire la corruption :

La nature souvent clandestine du commerce des armes a laissé libre cours à la corruption. De nombreux États continuent à ne pas divulguer les détails de leur budget de défense; dans certains cas, les dépenses militaires proviennent de sources extra budgétaires qui ne sont pas assujetties à des mécanismes de supervision publique, ou le sont à peine. Le commerce non régulé des armes encourage également l'approvisionnement irresponsable. En 2009, tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire faible ayant consacré plus de 10 % de leurs dépenses publiques au secteur militaire affichent cette même année des indices de corruption médiocres, notamment lorsqu'ils sont évalués en fonction de l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International. Sans structures de gouvernance fortes, responsables et transparentes, les processus de développement ne peuvent pas s'enraciner et parvenir à changer les vies.

Parce qu'il exige des États la publication de rapports sur les transferts d'armes internationaux effectués, le TCA promet d'augmenter la transparence du commerce des armes. En signant le traité, le Canada renforcera donc les efforts déjà entrepris pour augmenter la transparence et lutter contre la corruption, comme les amendements récents à la Loi sur la corruption d'agents publics étrangers (LCAPE) ou les nouvelles mesures visant à augmenter la transparence du secteur minier.

2. Le TCA et la possession légitime d'armes à feu au Canada

De nombreuses spéculations, et même de l'information trompeuse véhiculée par certains groupes de pression, ont pu faire croire que le TCA limiterait la possession légitime d'armes à feu au Canada. Il n'en est rien – le TCA ne contient absolument aucune disposition qui empêcherait les Canadiens ou les Canadiennes de posséder des armes légitimes ou qui modifierait les obligations des propriétaires d'armes actuels. En fait, grâce aux efforts du Canada, le préambule du traité insiste sur le fait que les États parties demeurent « conscients que le commerce, la possession et l'usage de certaines armes, notamment aux fins d'activités de loisirs, d'ordre culturel, historique ou sportif, sont licites ou légaux, dès lors que ce commerce, cette possession et cet usage sont autorisés ou protégés par la loi. » Plus particulièrement :

a) Le TCA ne devrait pas altérer le coût ou la disponibilité des armes à feu et des munitions pour les propriétaires légitimes d'armes au Canada :

² Voir <http://www.international.gc.ca/rights-droits/policy-politique.aspx?lang=fra>.

Le traité ne s'applique pas aux ventes ou aux échanges d'armes et de munitions effectués à l'intérieur du Canada. Autrement dit, il n'a pas d'incidence sur les transactions privées entre particuliers au Canada, ni sur les ventes effectuées par des commerçants ou fournisseurs d'armes et de munitions canadiens auprès de particuliers au pays. Et bien que le TCA s'applique aux importations et aux exportations d'armes et de munitions, le Canada possède déjà des contrôles à l'importation et à l'exportation qui respectent de façon générale les normes du traité. Ainsi, la mise en œuvre du traité par le Canada ne devrait pas avoir d'effet perceptible sur les propriétaires légitimes d'armes au pays.

Il convient de souligner que le traité exige la mise en place de régimes de contrôle nationaux pour réglementer le mouvement des armes, des pièces et composants, et des munitions au-delà des frontières. Ces régimes de contrôle doivent désormais inclure un processus d'évaluation des exportations en vue d'interdire les transferts qui contreviendraient à un embargo sur les armes des Nations Unies ou à des lois internationales, comme les Conventions de Genève. Cette évaluation doit également servir à interdire tout transfert qui présente un risque substantiel de porter atteinte à la paix et à la sécurité ou qui pourrait servir à commettre des violations des droits de la personne ou d'autres infractions graves. Or, on peut difficilement envisager qu'un exportateur d'armes étranger conclura à la présence de tels risques au moment où il s'apprête à expédier une cargaison d'armes ou de munitions à des propriétaires légitimes d'armes au Canada.

Qui plus est, les commerçants d'armes et de munitions américains et européens sont assujettis à des contrôles à l'exportation dans leurs propres pays qui rencontrent déjà, ou même excèdent, les normes prescrites par le TCA. Les relations déjà établies entre ces commerçants et les importateurs canadiens risquent peu d'être affectées par l'entrée en vigueur du TCA.

Même si le Canada pourrait devoir augmenter sa production de rapports pour se conformer aux exigences du traité, les États parties ne sont pas tenus de divulguer les transactions de munitions et de pièces et composants pour les types d'armes utilisées par les particuliers. Les exigences de divulgation ne s'appliquent qu'aux éléments énumérés à l'Article 2.1 du TCA, qui exclut les munitions et les pièces et composants d'armes. Notons également que le Canada produit déjà des rapports publics sur l'ensemble de ses exportations d'armes (à l'exception de celles destinées aux États-Unis), dans ses publications intitulées *Exportations de marchandises militaires du Canada*. Le Canada émet également des rapports annuels sur l'exportation et l'importation des armes à feu (armes légères et armes de petit calibre) pour le Registre des Nations Unies sur les armes classiques. En outre, Statistique Canada compile des données sur les importations et les exportations d'armes, y compris celles provenant des États-Unis ou leur étant destinées. À partir de ces sources, le Canada devrait être en mesure de satisfaire aux exigences du TCA sans devoir produire des documents additionnels ou occasionner des coûts supplémentaires pour les particuliers propriétaires d'armes à feu.

b) Le TCA n'affectera pas la capacité d'une entreprise à importer des armes anciennes ou des armes de collection pour des fins commerciales :

Pour les raisons évoquées au paragraphe a) ci-dessus, le TCA ne présente pas d'obstacle à ce type de commerce et ne promet pas d'occasionner de coûts additionnels.

c) Le TCA ne portera pas atteinte à la capacité des importateurs de se procurer et d'importer les munitions militaires excédentaires pour des fins de distribution aux adeptes de tir sportif au Canada :

Les importations de munitions ne sont pas couvertes par le traité; par conséquent, le TCA n'occasionnera pas de changements dans la réglementation des importations de munitions militaires

excédentaires au Canada. Selon la GRC³, il est interdit d'importer des munitions prohibées au Canada; les munitions non prohibées peuvent être importées sans licence, à moins que le pays exportateur n'exige une.

L'Article 3 du TCA prévoit que tous les États exportateurs réglementent l'exportation des munitions militaires. Par conséquent, certains pays exportateurs qui, actuellement, n'exigent pas de licence d'importation du Canada pourraient en demander une à l'avenir. Cependant, il est permis de supposer que les conditions actuelles ne changeront pas en ce qui concerne les fournisseurs américains et européens.

d) Le TCA n'exige pas la tenue d'un registre national des armes à feu :

L'Article 12 du TCA, qui concerne la conservation des données, n'exige pas la tenue de registres à ce point détaillés. Selon cet article, les États parties sont encouragés à consigner dans leurs registres « la quantité, la valeur, le modèle ou le type, les transferts internationaux autorisés [...], et les utilisateurs finaux, en tant que besoin. » Dans la présente situation, les termes à retenir sont « encouragés » et « en tant que besoin ». Au final, il revient à chaque pays de décider de la quantité d'information qu'il désire consigner. En outre, même si le TCA était soumis à une interprétation très étroite, on n'y trouverait rien pour forcer la consignation de données concernant les propriétaires d'armes à feu ou les transactions individuelles d'armes. Actuellement, rien ne laisse croire que des pays se servent du TCA pour justifier l'établissement d'un registre national des armes à feu.

Le TCA risque peu d'avoir des incidences pour les propriétaires légitimes d'armes à feu au Canada. La seule exception possible proviendrait d'une interprétation étroite de l'Article 11, qui porte sur le détournement d'armes par des exportateurs vers le Canada. En effet, en éliminant l'obligation pour les commerçants d'armes de maintenir un registre sur le transfert des armes sans restriction, le Canada a également supprimé la dernière source d'information lui permettant de répondre efficacement aux demandes d'INTERPOL ou d'autorités juridiques étrangères concernant le traçage d'armes sans restriction. Des États exportateurs pourraient voir l'absence d'un tel registre comme un risque accru de détournement des armes vers des réseaux illicites et, par conséquent, refuser d'autoriser l'exportation d'armes sans restriction vers le Canada.

Soulignons cependant que l'article du traité concernant le détournement n'a pas créé d'obligations additionnelles pour le Canada. Plutôt, ces clauses viennent appuyer des dispositions d'autres traités déjà signés par le Canada, mais non ratifiés. Notons, par exemple, qu'en vertu de la Convention de l'Organisation des États américains sur les armes à feu (CIFTA) et du Protocole de l'ONU sur les armes à feu, les États parties ont l'obligation de tenir des registres pour les armes afin de pouvoir se prêter assistance dans le contexte d'enquêtes criminelles et de répondre aux demandes de traçage provenant d'autres pays signataires.

3. Changements requis à la réglementation du Canada concernant les transferts d'armes classiques

Pour se conformer aux exigences du TCA, le Canada devra amender sa réglementation en matière de transferts d'armes classiques, ou adopter de nouvelles règles. Bien que ces changements soient non négligeables, la transition ne devrait pas occasionner d'inconvénients majeurs.

³ Voir <http://www.rcmp-grc.gc.ca/cfp-pcaf/fs-fd/import-importer-fra.htm>.

a) Instauration d'un système d'autorisation exhaustif pour les exportations d'armes classiques, de leurs pièces et composants, et des munitions (Articles 2 à 5) et amélioration du système d'autorisation pour les importations (Article 8) :

En vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, le Canada a mis sur pied un système national pour réglementer l'exportation et l'importation de biens militaires. Cependant, la portée de ce système n'est pas exhaustive, car on y soustrait le commerce transfrontalier de biens militaires entre le Canada et les États-Unis, son plus grand partenaire commercial en la matière. Ainsi, le Canada n'exige pas de licence d'exportation pour l'expédition de biens militaires vers les États-Unis; de même, les importations vers le Canada de biens militaires provenant des États-Unis ne sont pas assujetties aux règlements américains. Pour que le Canada puisse se conformer aux dispositions du TCA concernant l'autorisation des exportations, cette entente de « libre-échange » avec les États-Unis devra être modifiée de façon à ce que toutes les exportations d'armes, de leurs pièces et composants et de leurs munitions fassent l'objet d'une autorisation s'ils font partie du champ d'application du traité.

Bien que le TCA ne couvre pas l'ensemble des biens militaires exportés par le Canada vers les États-Unis, le Canada a traditionnellement fourni des pièces, des composants et des munitions pour de nombreux systèmes d'armes américains faisant partie du champ d'application du traité. Pour de simples raisons de logistique, il serait donc avantageux pour le Canada de mettre en place un système d'autorisation qui couvre l'ensemble des exportations de biens militaires vers les États-Unis, plutôt que d'établir une distinction entre le matériel qui fait partie du champ d'application du traité et celui qui en est exclu.

En outre, le ministère de la Défense nationale (MDN) devrait être soumis au même régime d'autorisation que les autres exportateurs de biens militaires canadiens. Vu son statut de ministère de la Couronne, le MDN n'est actuellement pas tenu de se conformer à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation gouvernant les transferts d'armes en provenance du Canada. L'Article 2.3 du TCA exclut également du traité les transferts d'équipement effectués par le MDN pour son propre usage ailleurs dans le monde (par exemple, le matériel expédié en Afghanistan). Cependant, en vertu de l'Article 5 du TCA, les transferts du MDN vers d'autres États — comme les biens constituant de l'aide militaire — devraient être assujettis au régime de contrôle des exportations du Canada, notamment en ce qui concerne l'évaluation du risque.

Par ailleurs, les dispositions du traité concernant les importations (Article 8) comportent une certaine mesure de flexibilité pour les États parties; par conséquent, il ne semble pas nécessaire pour le Canada de modifier ses règlements et procédures d'importation. Néanmoins, pour maintenir une certaine cohérence avec la mise en place d'un système d'autorisation exhaustif pour les exportations de biens militaires, le Canada devrait également adopter un régime d'autorisation exhaustif pour les importations. Pour ce faire, il devra instaurer des mécanismes d'approbation formels pour les importations de biens militaires en provenance des États-Unis.

b) Renforcement des politiques et des procédures du contrôle des exportations du Canada en vue de tenir compte des critères d'évaluation du risque et des interdictions du traité (Articles 6, 7 et 11) :

Les lignes directrices actuellement utilisées par le Canada pour exercer un « contrôle étroit » sur les exportations d'armes ne sont pas suffisantes en vertu du TCA. Au minimum, les mécanismes d'autorisation des exportations du Canada doivent respecter les interdictions (Article 6) du traité qui, par définition, ne peuvent être régies par des lignes directrices. Les procédures de contrôle exercées par le Canada sur les exportations doivent clairement interdire les exportations d'armes qui violent les embargos sur les armes des Nations Unies ou les obligations relevant d'accords internationaux

pertinents (comme les conventions sur les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions). Les exportations d'armes qui pourraient être utilisées pour commettre des génocides, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre doivent également être clairement interdites.

Le système de contrôle des exportations du Canada doit également interdire les exportations d'armes si l'évaluation du risque prévue au traité révèle que le transfert pose des risques substantiels. Pour satisfaire aux normes stipulées par le traité, le processus d'autorisation des exportations du Canada doit être basé sur les critères de l'évaluation du risque contenus dans l'Article 7 du traité. Ces critères contiennent non seulement une évaluation du risque de violations des droits de la personne (ce qui fait déjà partie des lignes directrices utilisées par le Canada⁴), mais aussi l'évaluation d'autres risques qui, actuellement, ne sont pas formellement évalués par le Canada, incluant le risque que les armes exportées soient utilisées pour commettre des violations du droit international humanitaire, des actes terroristes ou des infractions en lien avec le crime organisé. Par ailleurs, l'Article 11 du traité exige que le risque de détournement des armes soit évalué, un critère qui ne fait pas partie des lignes directrices actuelles du Canada.

Dans leur évaluation, les États parties doivent également « tenir compte » du risque que les armes exportées puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants. Ces critères devront être inclus au système de contrôle des exportations du Canada. Notons enfin qu'un des critères de risque utilisés par le Canada, visant à établir si un pays « participe à des hostilités ou en est menacé », ne trouve pas son équivalent au TCA; cependant, il s'agit d'un critère de risque utile que le Canada se devrait de conserver.

Enfin, vu qu'il peut s'écouler un laps de temps important entre l'autorisation d'une exportation et le transfert physique des biens, l'Article 7 du TCA encourage les États parties à réexaminer leur autorisation si l'État « obtient de nouvelles informations pertinentes » indiquant, par exemple, une détérioration de la sécurité ou du contexte politique dans le pays importateur. Les renseignements accessibles au public ne permettent pas de déterminer si le Canada procède actuellement à de tels réexamens. Quoiqu'il en soit, le Canada devrait en faire une procédure normale.

c) Adoption de règlements de courtage (Article 10) :

Le Canada ne possède pas de règlement particulier pour contrôler les activités des courtiers d'armes (c'est-à-dire les parties qui agissent comme intermédiaires pour les transferts d'armes). Les dispositions du TCA concernant le courtage (Article 10) exigent de chaque État partie qu'il prenne, « en vertu de sa législation, les mesures nécessaires pour réglementer les activités de courtage. » En ce sens, le traité est moins exigeant envers le Canada que les dispositions relatives au courtage contenues dans d'autres instruments multilatéraux auxquels le Canada est partie, y compris le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères et de petit calibre et la Convention de l'Organisation des États américains sur les armes à feu (CIFTA) (voir Epps, 2013).

⁴ On pourrait faire valoir que les lignes directrices du Canada en matière de droits de la personne sont plus strictes que celles contenues dans le TCA. En effet, en vertu des premières, quand on fait affaire avec des pays « dont les gouvernements commettent constamment de graves violations des droits de la personne contre leurs citoyens », on doit être en mesure de prouver que « les produits ne risquent pas d'être utilisés contre la population civile. » Autrement dit, on se doit d'exercer la prudence, à moins de pouvoir démontrer qu'il n'existe aucun risque raisonnable de violations des droits de la personne. À l'inverse, en vertu du TCA, on présume que l'exportation ira de l'avant, à moins que l'on puisse prouver la présence d'un risque substantiel de violations des droits de la personne. De toute évidence, l'absence de risque est plus difficile à prouver que sa présence, ce qui explique que les lignes directrices du Canada encouragent davantage de prudence. Le problème réside dans le fait qu'au Canada, actuellement, l'évaluation du risque se fait selon des lignes directrices qui ne s'appliquent qu'au « contrôle étroit » des exportations d'armes.

Notons que les règlements types de la CIFTA pour le contrôle des courtiers d'armes ont été élaborés en 2003 à Montréal, avec l'appui du Canada. Ces règlements prévoient, entre autres, l'octroi de licences aux courtiers et des pénalités pour ceux qui violent les règlements de courtage. Si le Canada adopte ces règlements et qu'il se conforme aux obligations des autres instruments pertinents auxquels il est partie, il aura satisfait aux exigences du TCA en matière de courtage.

d) Tenue de registres complets (Article 12) :

Au Canada, les exportateurs de biens militaires doivent fournir des renseignements détaillés sur leurs exportations au ministère des Affaires étrangères afin d'obtenir un permis d'exportation. L'Article 12 du TCA exige que les États parties tiennent des registres nationaux des autorisations d'exportation ou des exportations effectives d'armes classiques visées par le traité. Le Canada pourrait se plier à ces exigences en tenant des registres des permis d'exportation accordés, ou en consignnant les « exportations effectives » qui figurent actuellement dans ses rapports périodiques sur les exportations de matériel militaire. Cependant, parce que le commerce avec les États-Unis n'est pas réglementé, le Canada ne possède aucun registre de permis d'exportation ou d'exportations effectives d'armes vers les États-Unis. Lorsqu'il négociera de nouvelles mesures avec les États-Unis pour instaurer un système d'autorisation exhaustif, le Canada devra corriger cette omission et voir à ce que les mesures stipulent l'obligation de produire les registres et les rapports requis.

e) Production de rapports annuels (Article 13) :

Bien que le Canada ait été l'un des premiers pays à produire un rapport annuel détaillé de ses exportations de biens militaires, ses récents rapports ne font pas preuve de la même transparence que ceux émis par d'autres pays exportateurs d'armes. Au cours de la dernière décennie, le Canada a publié ses rapports avec d'importants retards (les dernières données publiées remontent à 2009), de façon irrégulière (jusqu'à trois ans se sont écoulés entre deux rapports) et selon des méthodes de présentation des données qui portent à confusion (certaines données sont compilées deux fois, ce qui nuit à la précision des résultats). Au minimum, le Canada doit augmenter la fréquence de ses rapports s'il veut satisfaire aux dispositions du TCA (Article 13.3) voulant que les États présentent au plus tard le 31 mai un rapport pour l'année civile précédente. Cependant, le Canada devrait aller plus loin et contribuer à établir des normes élevées pour la production de rapports en lien avec le traité. Par exemple, le gouvernement du Canada pourrait présenter des données sur les autorisations d'exporter (les licences) et sur les exportations réelles. Il peut aussi fournir des données fouillées sur la quantité, la valeur et le modèle/type d'armes transférées, comme le propose le traité.

4. Actions volontaires que le Canada pourrait entreprendre pour faciliter la mise en œuvre du traité

S'il veut remplir ses obligations à l'égard du TCA, le Canada devra mettre en place les mesures décrites ci-dessus. Ces modifications aux politiques et procédures à l'exportation devraient se faire sans trop de heurts, compte tenu des ressources et de l'expérience du Canada en matière de contrôle à l'exportation. Toutefois, pour d'autres États, la tâche sera beaucoup plus ardue. Tenant compte de ces inégalités, le traité encourage les pays plus fortunés, dont le Canada, à appuyer les États dont les ressources sont plus limitées.

Ainsi, le Canada pourrait contribuer au « fonds d'affectation volontaire » du TCA, qui servira à porter assistance aux États qui en feront la demande pour mettre en œuvre le traité. En outre, de nombreux États parties pourraient bénéficier de l'importante expertise technique du Canada en matière de contrôle des transferts d'armes classiques. Même si le Canada n'a pas joué un rôle actif dans

l'élaboration et la négociation du traité, il peut faire preuve de leadership durant la période de mise en œuvre du traité et des amendements qui suivront.

5. Conclusion

Le Traité sur le commerce des armes offre au Canada l'occasion unique de renforcer les systèmes internationaux pour la prévention des conflits, et même de rétablir la paix et la stabilité au sein de nombreuses collectivités affectées par la violence armée. En outre, le TCA contribuera à élever les normes d'importation et d'exportation d'armes classiques dans un grand nombre de pays, et ce, sans porter atteinte aux propriétaires légitimes d'armes au Canada.

Pour ces raisons, nous recommandons sans réserve la signature du Traité sur le commerce des armes par le Canada.

Pour plus d'information, contactez :

Kenneth Epps, chargé de
programme principal
Project Ploughshares
Téléphone : 519 888-6541,
poste 7701
Courriel : kepps@ploughshares.ca

Lina Holguin, directrice des
politiques
Oxfam-Québec.
Téléphone : 819 923-0041
Courriel : holguinl@oxfam.qc.ca

Hilary Homes, responsable de la
campagne sur le commerce des
armes
Amnistie Internationale Canada
Téléphone : 613 744 7667,
poste 247
Courriel : hhomes@amnesty.ca

Références

Amnistie Internationale. *Les grandes puissances contribuent aux atrocités : pourquoi le monde a besoin d'un solide traité sur le commerce des armes*, mars 2013.

Basu Ray, Deepaya. *Vol à main armée : comment un commerce des armes insuffisamment régulé paralyse le développement*, note d'information d'Oxfam, juin 2012.

Epps, Kenneth. *Canada and the brokering provisions of the Arms Trade Treaty*, Ploughshares Briefing 13/2, février 2013.

Epps, Kenneth. *A meaningful treaty at last*, blogue de Ploughshares, publié le 4 avril 2013.

Shaw, Amanda *The First Arms Trade Treaty Recognizes Gender-Based Violence*, publié par l'Association for Women's Rights in Development, 16 mai 2013.

Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), IANSA Women's Network, Amnistie Internationale et Religions for Peace. *The Arms Trade Treaty: Securing Women's Rights and Gender Equality*, juin 2012.