

Mémoire présenté par Peggy Mason à la suite de son témoignage les 10 décembre 2020 et 27 avril 2021

Voyons brièvement comment le Canada évalue la question du « risque sérieux » en nous penchant sur le cas de l'Arabie Saoudite d'abord, puis sur celui de la Turquie.

Beaucoup de nos alliés ont suspendu leurs exportations d'armes à l'Arabie Saoudite ou y ont carrément mis fin à cause de l'utilisation dévastatrice que pourrait en faire ce pays dans le conflit au Yémen. L'administration Biden en est le dernier exemple.

Les graves violations des droits de la personne par les forces terrestres menées par l'Arabie Saoudite

À en croire son rapport maintenant malheureusement célèbre d'avril 2020 (par lequel il a interdit les licences pour de *nouvelles* exportations de VBL à l'Arabie Saoudite juste au moment où les licences *existantes* allaient prendre fin), le Canada répondrait sans doute (mais le pays n'a pas réagi publiquement) que le cas des États-Unis est différent, parce que le pays fournissait des armes *qui étaient utilisées* dans les frappes aériennes saoudiennes, et que l'on a vu à l'œuvre dans de nombreuses violations des droits de la personne, y compris à l'occasion de crimes de guerre. Ce faisant, le Canada [ferme les yeux sur toutes les preuves concernant de graves violations des droits de la personne](#) contre des civils innocents commises par des forces *terrestres*, y compris les forces menées par l'Arabie Saoudite.

Voyez, par exemple, la page 66, paragraphe 247 du [Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies de septembre 2020](#) sur le rôle spécifique de l'Arabie Saoudite dans le recrutement et l'emploi d'enfants au sein d'unités de combat au Yémen. Voyez également, au paragraphe 294, la conclusion juridique que les forces de la coalition ont commis un crime de guerre à cet égard. Voyez également le paragraphe 418 sur la conclusion générale de culpabilité du gouvernement de l'Arabie Saoudite à propos de violations des droits de la personne incluant des privations arbitraires de la vie, des disparitions forcées, des détentions arbitraires, des violences sexistes, y compris des violences sexuelles, de la torture et d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que le recrutement et l'emploi d'enfants dans le cadre d'hostilités.

Comment le Canada explique-t-il qu'en 2019, le gouvernement de la Belgique a interdit l'exportation de tourelles au Canada (mesure prolongée jusqu'en février 2020), parce qu'elles devaient être incorporées à des véhicules blindés canadiens (VBL) destinés à l'Arabie Saoudite? Clairement, la Belgique n'accepte pas l'analyse empreinte de cynisme du Canada à propos de ce qu'est un risque sérieux.

Évaluation du risque sérieux

Relativement au « risque sérieux », le Canada tente de passer outre au fait que la notion comprend la facilitation de violations graves des droits de la personne, en prétendant qu'il doit y avoir des preuves directes que les exportations canadiennes ont servi à commettre des atrocités, plutôt que des preuves directes qu'il existe un risque sérieux que les exportations canadiennes soient utilisées pour commettre ou faciliter de telles atrocités.

Pour venir en aide aux agences de contrôle des exportations dans leurs évaluations nationales, il existe maintenant de plus en plus de pratiques exemplaires internationales, dont le plus récent exemple est un travail en collaboration pour lequel on a consulté des représentants d'AMC, et qui a mené à la publication d'un rapport par le Stimson Centre et la Clinique internationale de défense des droits humains de la faculté de droit de Harvard. Il s'intitule *The Arms Trade Treaty's Gender-based Violence Risk Assessment* [Évaluation du risque de violence fondée sur le genre du Traité sur le commerce des armes].

À la page 29 de ce rapport, on donne l'exemple suivant :

Exemple : La demande d'exportation couvre les véhicules blindés de combat. Des rapports indiquent que ces véhicules sont souvent utilisés pour transporter des prisonnières à des centres de détention bien connus pour les viols et autres formes de violence sexuelle qu'on y pratique.

Puis, à la page 31, on peut lire :

La « facilitation » est un concept plus général que la perpétration. Faciliter la violence fondée sur le genre signifie rendre un geste de ce type de violence plus facile à commettre. Le concept peut s'appliquer à une vaste gamme de gestes, dans certains cas éloignés de plusieurs degrés des torts qui sont causés.

Au final, il est difficile d'imaginer comment les VBL canadiens n'auraient pas pu être utilisés par les forces saoudiennes impliquées dans des cas de torture, de disparition forcée, de recrutement d'enfants soldats (et leur transport en Arabie Saoudite à des fins d'entraînement), et de violence fondée sur le genre au Yémen.

Mais devant un tel argument, les représentants d'AMC répliqueraient sans doute que seuls les VBL les plus vieux ont servi à de telles fins, et non la version plus récente qui a fait l'objet du contrat de 2014 avec l'Arabie Saoudite. Par une telle réponse, on feint d'ignorer que la prestation actuelle, par General Dynamics Land Systems (GDLS), de services d'entretien et de services connexes pour tous les VBL exportés, peu importe leur type, cesserait dès qu'on mettrait fin à la licence existante, ce qui entraînerait des conséquences importantes quant à l'utilité de ces véhicules au combat.

L'incompréhension fondamentale du Canada à propos de ce qui est nécessaire pour une évaluation adéquate du risque sérieux en relation avec les violations des droits de la personne est patente dans cette réponse donnée par le sous-ministre adjoint délégué Bruce Christie, le 13 avril, devant votre Comité, au sujet des exportations de WESCAM à la Turquie :

Cependant, lorsque nous avons évalué les demandes de licences et avons cherché à savoir si elles avaient contribué [à des violations des droits de la personne], nous n'avons pas cherché à savoir si elles avaient eu un effet sur les violations des droits de la personne commises dans la région. Nous avons cherché à savoir si de la technologie canadienne

avait contribué à des violations des droits de la personne, ou à des violations du droit humanitaire international. Dans la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et dans le critère relatif au *Traité sur le commerce des armes* qui sont maintenant inscrits dans la loi, *nous n'avons pas le droit de nous pencher sur les violations des droits humains en général. Nous cherchons à savoir si des violations des droits humains ont résulté de l'exportation de technologies militaires canadiennes.* [Italique ajouté]

L'erreur est flagrante : lorsqu'on évalue le risque, il est absolument nécessaire de se pencher sur la situation globale des violations des droits de la personne. Sinon, il est impossible d'évaluer le risque que des violations potentielles soient reliées au Canada. Tout ce que le Canada fait, c'est évaluer les preuves d'utilisation directe passée, ce qui n'est pas le critère adéquat. C'est un peu comme tenter de savoir si les exportations canadiennes auront un effet déstabilisant dans un vide théorique, sans étudier le conflit dans son ensemble.

Bien entendu, dans l'examen de licences déjà accordées (comme dans le cas de WESCAM), il faut d'abord rechercher des preuves d'utilisation ou de facilitation. Mais on ne doit pas en rester là. Tout comme on devrait évaluer le risque qu'il y ait une telle utilisation ou facilitation au moment de l'évaluation de la licence d'exportation originale, il faut inclure cette préoccupation dans l'examen, conformément au critère du *Traité sur le commerce des armes* qui prévoit la recherche d'un risque (sérieux) absolu.

Pour renforcer ce dernier point, tournons-nous à nouveau vers le Guide d'évaluation du risque Harvard/Stimson Centre que nous avons vu plus tôt. Dans l'introduction de ce document (page 3), on peut lire qu'il « donne des questions clés que les agents de détermination des licences devraient poser à leur source d'information », et ce, dans le but suivant :

Son objectif est d'aider les agents de licence à obtenir les meilleurs renseignements dans le cadre de leurs évaluations du risque de violence fondée sur le genre, ce qui leur permettra de prendre des décisions éclairées et conformes au *Traité sur le commerce des armes* à propos des demandes d'exportation.

On donne ensuite les trois catégories de questions interreliées du questionnaire, qui portent non seulement sur le dossier des droits de la personne de l'exportateur particulier, mais également sur l'incidence de violence fondée sur le genre chez l'État importateur. Entre autres questions, on retrouve celle-ci :

« Quelle est l'étendue et la gravité des violences basées sur le genre, antérieures et actuelles, chez l'État importateur? »

Rappelez-vous maintenant que Bruce Christie, sous-ministre adjoint délégué aux politiques et négociations commerciales, a déclaré dans son témoignage que « nous n'avons pas le droit de nous pencher sur les violations des droits humains en général ».

Quelles preuves plus claires pourrait-il y avoir qu'il est nécessaire de réviser à fond le processus d'évaluation du risque du Canada à propos des demandes d'exportation?

En résumé, je renvoie les membres du Comité à ma première comparution devant eux dans le cadre de la présente étude, le 10 décembre 2020, lorsque j'ai conclu mon exposé par un appel à la création d'une agence d'experts indépendants pour l'administration de nos exportations d'armes d'une façon pleinement conforme avec le droit international et canadien, tout en appliquant certaines mesures immédiates :

- le lancement de consultations sur la création d'un « groupe consultatif d'experts indépendants », tel que promis en avril 2020, et
- l'obtention d'un avis juridique auprès d'experts indépendants quant à la conformité du Canada à ses obligations juridiques internationales, en relation avec le processus *actuel* d'évaluation des demandes d'exportation d'AMC.

Conflit d'intérêts, équilibre entre les droits de la personne et le commerce, et Traité sur le commerce des armes

Lors de la période de questions qui a suivi mon exposé, certains membres du Comité ont soulevé le problème que représente, pour les gens d'AMC, la nécessité de préserver un « équilibre » entre des priorités conflictuelles, soit la promotion du commerce, et la conformité au *Traité sur le commerce des armes* et la LLEI en relation avec les droits de la personne, et la paix et la sécurité.

J'ai répondu alors (voir la transcription ci-jointe) que les gens d'AMC se trouvaient devant un dilemme insoluble, étant donné les contradictions dans leur mandat. Mais en soulevant ce point, *je ne voulais pas laisser entendre que la recherche d'un équilibre entre ces priorités était une considération légitime dans le cadre du processus d'évaluation du risque pour les demandes d'exportation d'armes*. La conformité aux critères du *Traité sur le commerce des armes*, tels que décrits dans la LLEI modifiée du Canada, interdit un tel exercice. En vertu de l'Article VII (du Traité et de la LLEI, telle que modifiée) les seules choses qui comptent sont : (1) Existe-t-il un risque sérieux que l'exportation proposée servira à perpétrer ou à faciliter la perpétration de violations graves des droits de la personne, ou de violences fondées sur le genre, ou contribuera à porter atteinte à la paix et à la sécurité, et (2) y a-t-il des facteurs qui pourraient atténuer ce risque de façon satisfaisante?

Voir la LLEI: **Risque sérieux**

7.4 Le ministre **ne peut délivrer la licence** en vertu des paragraphes 7(1) ou 7.1(1) à l'égard d'armes, de munitions, de matériels ou d'armements de guerre s'il détermine, après avoir pris en compte les mesures d'atténuation disponibles, **qu'il existe un risque sérieux** que l'exportation ou le courtage des marchandises ou des technologies mentionnées dans la demande entraînerait une conséquence négative visée au paragraphe 7.3(1).

Je le répète, tout autre considération, telle que l'effet général de la décision de refuser une licence d'exportation sur une relation commerciale, *ne présente aucune pertinence dans le cadre de l'évaluation d'un risque sérieux*. S'il est établi qu'un risque sérieux existe et que les mesures

d'atténuation disponibles sont insuffisantes, la licence d'exportation doit être refusée, quelles que soient les incidences commerciales. Voilà pourquoi il est si important pour le gouvernement du Canada, et plus précisément pour la Corporation commerciale canadienne, d'agir avec diligence avant de passer des contrats qui pourraient par la suite donner lieu à des refus de licence.

Je vous remercie de votre attention.

(Vous trouverez ci-joint une transcription de mon témoignage du 10 décembre 2020)

Témoignage de Peggy Mason, Présidente de l'Institut Rideau devant le Comité permanent des affaires étrangères

10 décembre 2020

Merci beaucoup de m'avoir invitée ici aujourd'hui.

Le Canada a besoin d'un organisme indépendant et impartial de contrôle des exportations d'armes

Depuis que je suis devenue présidente de l'Institut Rideau, en juin 2014, nous suivons, bon an mal an, la longue et sordide saga de nos exportations d'armes vers l'Arabie saoudite.

Ces exportations se sont poursuivies en dépit d'une répression interne odieuse au Royaume d'Arabie saoudite, d'assassinats planifiés par l'État pouvant atteindre le territoire canadien et, ultime tache, d'un rapport d'expert des Nations unies sur les droits de la personne nommant explicitement et humiliant les exportateurs d'armes, y compris le Canada, l'Iran et le Royaume-Uni pour avoir « contribué à perpétuer le conflit » au Yémen et pour les souffrances humaines quasi inimaginables qu'il a engendrées.

Et hélas, ce n'est pas tout.

Comme vous l'avez entendu, Project Ploughshares a documenté de façon exhaustive le fait que la technologie canadienne des drones exportée en Turquie est utilisée dans les conflits en Libye, en Syrie et en Irak. Les allégations selon lesquelles la Turquie aurait transféré ce matériel à des groupes armés en Libye, contrairement à l'embargo obligatoire sur les armes imposé par le Conseil de sécurité de l'ONU il y a 10 ans, sont particulièrement choquantes. Il y a aussi ce qui se passe au Nagorny-Karabakh.

Nous avons été témoins d'une tendance cynique à Affaires mondiales Canada à suspendre les nouvelles licences d'exportation sous les projecteurs des médias, à annoncer une enquête interne, puis à lever la suspension dès que le battage médiatique s'estompe, tout en continuant dans la plupart des cas les exportations réelles de toute façon, en vertu des permis existants.

Le rapport d'Affaires mondiales, qui justifie la levée de la dernière suspension d'exportation d'armes dans le cas de l'Arabie saoudite, soutient même que, malgré les appels répétés des experts de l'ONU afin que tous les pays cessent leurs exportations d'armes, les armes canadiennes ne sont pas visées. C'est ce qui a amené le groupe d'experts des Nations Unies, dans son rapport suivant, celui de septembre 2020, à désigner explicitement le Canada. Jamais, l'ancienne ambassadrice que je suis n'aurait imaginé voir le nom du Canada dans un tel rapport.

Je pose la question: à quoi sert-il qu'Affaires mondiales enquête sur lui-même?

Le conflit d'intérêts est évident, car Affaires mondiales Canada poursuit deux objectifs de politique contradictoires, soit permettre la vente d'armes à des acheteurs étrangers, d'une part, et

respecter les obligations internationales et nationales visant à protéger les droits de la personne et la sécurité internationale qui exigent des limites strictes sur les ventes, d'autre part. De plus, quand le ministre annonce une enquête d'Affaires mondiales, il demande en fait aux fonctionnaires de déterminer s'ils lui ont donné de mauvais conseils la première fois. Quelle est la probabilité qu'ils le fassent?

Le nouveau cadre réglementaire en place, qui a permis au Canada d'adhérer au *Traité sur le commerce des armes* impose des limites juridiques strictes au pouvoir discrétionnaire du ministre d'approuver les exportations, mais ce ne sont pas ces dispositions telles qu'elles sont rédigées qui font problème. Le problème, c'est la loi telle qu'elle est appliquée ou, plus précisément, telle qu'elle n'est pas appliquée.

Comment le gouvernement du Canada peut-il être obligé d'agir conformément aux lois canadiennes?

À l'heure actuelle, le seul recours dont disposent les citoyens, à part la cour de l'opinion publique, consiste à traîner le gouvernement du Canada en Cour fédérale, mais les procédures judiciaires sont longues et coûteuses, et interviennent nécessairement a posteriori. **C'est pourquoi nous avons besoin d'un nouvel organisme indépendant pour administrer de façon impartiale nos exportations d'armes conformément aux lois canadiennes et internationales.**

Au nombre des arguments en faveur de cette mesure, mentionnons :

- l'absence de conflit d'intérêts de la part des administrateurs entre la promotion du commerce et le respect des droits de la personne, les embargos sur les armes prononcés par les Nations unies et d'autres obligations juridiques du Canada;
- le fait qu'on n'ait pas demandé aux fonctionnaires d'examiner leurs propres recommandations antérieures;
- un avis juridique indépendant et expert fondé sur toutes les preuves disponibles, ainsi que d'autres compétences requises pour guider les décisions.

De plus, un comité de la Chambre des communes pourrait être chargé d'assurer la surveillance parlementaire, comme l'a recommandé aujourd'hui Project Ploughshares.

L'avantage ultime pour les élus est de faire en sorte que la politique intérieure ne soit plus montrée du doigt.

Entretemps, Affaires mondiales peut prendre **deux mesures immédiates** pour améliorer son lamentable bilan :

- entreprendre des consultations sur la création d'un groupe consultatif indépendant, comme cela avait été promis en avril 2020, et

- mandater un avis juridique d'expert indépendant sur la conformité aux obligations juridiques internationales du Canada dans le cadre du processus actuel de demande de permis d'exportation d'Affaires mondiales.

Merci beaucoup.