

## DEMANDE DU MINISTÈRE

### ENJEU :

En raison des enjeux soulevés par les témoignages entendus par le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE) dans le cadre de son étude sur les licences d'exportation d'armes, le Comité a demandé au ministère de fournir de l'information sur les points suivants :

1. La définition et l'interprétation de « risque sérieux »;
2. La définition et l'interprétation de « réexportation » et de « détournement »;
3. Toute politique ou ligne directrice gouvernementale concernant le suivi après livraison;
4. La portée de l'annulation des licences annoncée le 12 avril;
5. Le nombre d'employés au ministère dont le travail porte sur l'analyse et le traitement des licences d'exportation d'armes, et si ce nombre a considérablement changé au cours des dernières années;
6. La proportion des demandes de licence reçues en un an normalement envoyées à des partenaires en consultation pour évaluer le risque, et si cette proportion a considérablement changé au cours des dernières années.

## RÉPONSE

1. Définition et interprétation de « risque sérieux »

Le terme « risque sérieux » n'est pas défini dans la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (la *Loi*). Conformément à la pratique dans les autres États parties au Traité sur le commerce des armes et des précédents canadiens et étrangers pertinents, Affaires mondiales Canada (AMC) fait valoir que le terme suppose un risque direct et prévisible qu'une marchandise ou une technologie destinée à l'exportation engendre une ou plusieurs des conséquences négatives décrites au paragraphe 7.3(1) de la *Loi*. Pour que le risque soit considéré comme étant « direct », il doit y avoir un lien rationnel entre la marchandise ou la technologie destinée à l'exportation d'une part, et une ou plusieurs des conséquences négatives décrites au paragraphe 7.3(1) d'autre part. Une évaluation de l'utilisation finale et de l'utilisateur final doit être effectuée, et des conséquences négatives précises doivent être recensées.

Quant à la prévisibilité, le risque doit être bien établi par la preuve et ne pas uniquement se fonder sur une possibilité, une théorie ou un soupçon. Dans la plupart des cas, la norme de « risque sérieux » sera satisfaite lorsqu'il est davantage probable que son contraire que l'exportation entraînera une des conséquences négatives décrites au paragraphe 7.3(1) de la *Loi*. Toutefois, le risque n'a pas besoin d'être probable. Au moment d'évaluer le risque, Affaires mondiales Canada tient compte de toute utilisation antérieure par l'utilisateur final de la même arme ou d'une arme similaire qui aurait mené ou contribué à une « conséquence négative ». Toutefois, l'absence de preuve d'une mauvaise utilisation antérieure ne signifie pas nécessairement qu'il y a absence de « risque sérieux ».

2. Définition et interprétation de « réexportation » et de « détournement »

### *Réexportation*

D'entrée de jeu, il convient de souligner que la *Loi* et son cadre réglementaire ne s'appliquent pas à l'extérieur du territoire (à l'exception du contexte limité des services de courtage). La *Loi* a pour but de réglementer le mouvement des marchandises et des technologies contrôlées à partir du Canada. Ainsi, AMC n'a pas le pouvoir juridique de contrôler les réexportations de marchandises et de technologies stratégiques de fabrication canadienne entre deux pays étrangers. Cela étant dit, AMC a le pouvoir de demander au destinataire de l'exportation certaines garanties, notamment que la marchandise ou la technologie contrôlée ne sera pas « réexportée » vers un autre pays.

Le terme « réexporter » n'est pas défini ni dans la *Loi*, ni dans le *Règlement sur les licences d'exportation*, ni dans quelconque autre document s'appliquant au droit canadien. Toutefois,

le concept de « réexportation » a été interprété à l'interne conformément à la définition établie par la Division des statistiques des Nations Unies à des fins de statistiques commerciales : « une réexportation consiste en l'exportation d'un bien étranger dans le même état dans lequel il a été importé; les réexportations doivent être incluses dans les exportations du pays. Il est recommandé de les consigner séparément à des fins d'analyse. Cela peut nécessiter des sources d'information supplémentaires afin de déterminer l'origine des réexportations, c'est-à-dire déterminer si les biens en question sont bel et bien des réexportations, plutôt que des biens exportés maintenant considérés comme des biens acquis par le pays en raison de la transformation qui s'est opérée [TRADUCTION]. »

La compréhension du concept de « réexportation », qui suppose qu'un produit importé transformé par le pays de réception ne devrait pas être considéré comme une « réexportation », se retrouve dans certaines restrictions liées au contrôle des exportations du Canada. Par exemple, à l'article 5400 de la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée*, le Canada traite l'exportation des marchandises et des technologies d'origine américaine comme suit :

*Marchandises et technologies d'origine américaine*  
5400 Les marchandises et technologies d'origine américaine, à moins qu'elles ne soient incluses ailleurs dans la présente liste, qu'elles soient en entrepôt ou qu'elles aient été dédouanées par l'Agence des services frontaliers du Canada, à l'exclusion de celles qui ont été l'objet de préparation ou de fabrication complémentaires hors des États-Unis, de façon à en modifier sensiblement la valeur, la forme ou l'emploi ou à en produire de nouvelles. (Toutes destinations autres que les États-Unis)

Même si le terme « réexporter » n'apparaît pas expressément à l'article 5400, la disposition prévoit le contrôle des marchandises et technologies d'origine américaine réexportées à partir du Canada, à moins que les marchandises et technologies aient été considérablement modifiées à l'extérieur des États-Unis. Autrement dit, les exportations de marchandises d'origine canadienne ou américaine ayant été sensiblement modifiées au Canada ne seraient pas considérées comme étant des « réexportations » de la marchandise d'origine américaine aux fins de l'article 5400.

En conclusion, pour que l'exportation d'un produit fabriqué au Canada soit considérée comme une « réexportation », le produit fabriqué au Canada doit être exporté à partir d'un pays étranger dans le même état dans lequel il se trouvait lorsqu'il a été importé du Canada. Toutefois, si le produit fabriqué au Canada est sensiblement modifié dans un pays étranger au point où la valeur, la forme ou l'emploi du produit est grandement changé, alors l'exportation à partir d'un pays étranger du produit transformé n'est pas considérée comme une « réexportation ».

#### *Détournement*

Tout comme le terme « réexportation », le terme « détournement » n'est pas défini dans la *Loi*. Il n'existe pas non plus de définition juridique du terme faisant l'objet d'un consensus à l'international.

Aux fins de son rapport intitulé *Rapport final : examen des licences d'exportation vers la Turquie*, le ministère a expliqué que le détournement se produisait lorsque des marchandises et technologies militaires sont utilisées à des fins autres que l'utilisation finale autorisée ou qu'elles sont utilisées par d'autres personnes que les utilisateurs finaux autorisés. Si le destinataire fournit de fausses garanties concernant l'utilisateur final, ou les utilise en violation de l'utilisation finale indiquée, alors il y a détournement. Au moment d'examiner les exportations proposées, Affaires mondiales Canada vérifie si le pays de destination effectue un contrôle efficace des armes qu'il importe, et s'il existe des inquiétudes quant à la possibilité que les marchandises importées soient détournées vers une destination ou un utilisateur non autorisé, ou utilisées à des fins autres que l'utilisation finale autorisée.

### 3. Toute politique ou ligne directrice gouvernementale concernant le suivi après livraison

Actuellement, la *Loi* n'autorise pas Affaires mondiales Canada à effectuer des vérifications après livraison. En vertu de l'article 10.1 de la *Loi*, le ministre a le pouvoir de désigner des

inspecteurs. Toutefois, ces inspecteurs sont seulement autorisés à « inspecter, vérifier ou examiner les registres » du demandeur de licence (par exemple, une entreprise canadienne), et non ceux de l'utilisateur final (article 10.2 de la *Loi*). Cela signifie qu'en vertu de la *Loi*, les inspecteurs d'AMC n'ont pas le pouvoir de mener enquête pour déterminer si l'utilisateur final d'une marchandise ou technologie contrôlée en fait une utilisation conforme à la déclaration sur l'utilisation finale, et ce, même si la marchandise ou la technologie a été exportée à partir du Canada en vertu d'une licence délivrée par le ministre des Affaires étrangères. Par conséquent, si les inspecteurs d'AMC souhaitent effectuer une inspection à l'étranger, ils ne pourraient inspecter que les registres du demandeur de licence. De plus, il faudrait au préalable obtenir le consentement de l'État hôte.

Actuellement, les fonctionnaires d'AMC passent en revue la documentation fournie par les entreprises canadiennes dans leur demande de licence, ainsi que toute autre information pertinente eu égard à la transaction proposée. Une fois que la licence est délivrée, le demandeur peut seulement exporter les marchandises précisées par la licence, selon les conditions indiquées.

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a le pouvoir d'inspecter les marchandises et les technologies destinées à l'exportation à partir du Canada. Ainsi, les cargaisons peuvent être retenues et inspectées afin de déterminer si des contrôles à l'exportation s'appliquent et si les licences d'exportation nécessaires ont été obtenues et sont toujours valides. Toutefois, l'ASFC n'a pas le pouvoir d'inspecter à l'étranger des marchandises ou des technologies ayant été exportées à partir du Canada.

Affaires mondiales Canada est au courant des initiatives de vérification après livraison qui sont en train d'être élaborées par des pays aux vues similaires (par exemple l'Allemagne et la Suisse). La Direction générale de la réglementation commerciale d'Affaires mondiales Canada a entamé des recherches et pris des engagements bilatéraux afin d'en apprendre davantage sur ces initiatives. Dans le cadre du Traité sur le commerce des armes, le Canada s'est également tourné vers d'autres États parties afin d'en arriver à une meilleure compréhension des contrôles nationaux et d'alimenter les discussions sur cet important sujet.

#### 4. La portée de l'annulation des licences annoncée le 12 avril

Le 12 avril 2021, le ministre des Affaires étrangères a annoncé l'annulation de 29 licences d'exportation vers la Turquie, licences qui avaient été suspendues à l'automne. Les entreprises canadiennes touchées ont été avisées que leurs licences suspendues avaient été annulées. Une fois qu'une licence est annulée, l'exportateur ne peut pas légalement exporter des marchandises contrôlées en vertu de cette licence.

#### 5. Le nombre d'employés au ministère dont le travail porte sur l'analyse et le traitement des licences d'exportation d'armes, et si ce nombre a considérablement changé au cours des dernières années

Le budget de 2017 prévoyait un investissement de 13 millions de dollars sur cinq ans afin de permettre au Canada de mettre en œuvre le Traité sur le commerce des armes et ainsi renforcer son régime de contrôle des exportations. Cela a permis à Affaires mondiales Canada d'accroître le nombre d'employés affectés aux contrôles des exportations, non seulement ceux affectés au traitement des demandes, mais aussi ceux travaillant dans le domaine des politiques, de la réglementation et du soutien technique, qui sont passés de 25 à 36 (augmentation de 11 employés à temps plein).

Actuellement, 25 employés à temps plein s'occupent **directement** du traitement, de l'évaluation technique et de l'examen des demandes de licences, ainsi que de leur conformité. Ce chiffre exclut les divers partenaires en consultation d'Affaires mondiales Canada qui se prononcent sur les demandes complexes, et qui incluent des experts des questions liées à la géographie, aux droits de la personne, à la sécurité internationale et à la défense, ainsi que ceux des missions à l'étranger et des autres ministères et agences.

La Direction générale de la réglementation commerciale comprend trois sections :

- **La Direction des opérations des contrôles à l'exportation**, responsable du traitement,

de l'examen et de l'évaluation des demandes de licence, ainsi que de l'application des règles et de la conformité des licences octroyées;

- **La Direction des politiques des contrôles à l'exportation**, qui s'occupe d'élaborer des politiques et de faire de la sensibilisation, ainsi que de la réglementation, des évaluations techniques et de l'ingénierie;
- **La Direction de la technologie et des services administratifs**, responsable de l'administration des applications Web utilisées par les clients, AMC et les fonctionnaires d'autres ministères qui sont consultés.

En 2021, le gouvernement a annoncé qu'il prendrait des mesures afin de renforcer son système de contrôles commerciaux afin de veiller à ce que le Canada gère adéquatement le mouvement transfrontalier des marchandises sensibles. Le budget de 2021 prévoyait un financement de 38,2 millions de dollars sur cinq ans, et 7,9 millions de dollars par année pour les ressources humaines afin de renforcer, parmi les divers contrôles commerciaux, le suivi des mouvements transfrontaliers des armes à feu prohibées et des exportations d'armes.

6. La proportion des demandes de licence reçues en un an normalement envoyées à des partenaires en consultation pour évaluer le risque, et si cette proportion a considérablement changé au cours des dernières années

Toutes les demandes de licence pour les marchandises contrôlées font l'objet d'un examen conformément au cadre d'évaluation du risque du Canada, y compris un examen en fonction des critères du Traité sur le commerce des armes, enchâssés dans la *Loi*. Pour les demandes d'exportation vers des destinations à faible risque, un agent évalue la demande en effectuant une analyse du pays de destination fondée sur les critères du Traité.

Pour les exportations vers d'autres destinations, ou si des préoccupations sont soulevées pour une licence vers une destination à faible risque, la demande fait l'objet de consultations exhaustives. Les partenaires en consultation incluent des experts des questions liées à la géographie, aux droits de la personne, à la sécurité internationale et à la défense à Affaires mondiales Canada, dans nos missions à l'étranger, au ministère de la Défense nationale et dans d'autres ministères et agences, le cas échéant.

Au cours des dernières années, le nombre de demandes de licence envoyées pour consultation a été stable, soit une demande sur cinq. Voir la liste complète par année dans le tableau ci-dessous.

Année	Demandes de licence reçues	Demandes envoyées aux partenaires en consultation	Pourcentage (%)
2017	7 002	1 320	18,9
2018	6 885	1 198	17,4
2019	6 589	1 453	22
2020	5 300	1 013	19,1

La proportion semble être la même lorsque l'on regarde les données sur plusieurs années. Par exemple, entre septembre 2019 (l'année où le Canada a ratifié le Traité et où il a mis en œuvre le nouveau processus d'évaluation du risque) et le 30 avril 2021, 21 % des demandes de licence d'exportation ont fait l'objet d'une consultation (1 923 demandes sur les 9 238 demandes reçues).