

La diplomatie économique canadienne et les manquements systématiques du Canada à ses obligations internationales envers les défenseurs des droits de la personne et de l'environnement

Mémoire présenté par Charis Kamphuis, Ph. D., le 20 février 2023, au nom du Justice and Corporate Accountability Project

chariskamphuis@uvic.ca

Présentation au Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes dans le cadre de l'étude des considérations relatives à l'environnement et aux droits de la personne au sein des sociétés minières canadiennes à l'étranger

Résumé

La première partie de ce mémoire résume les principales constatations d'un vaste corpus de recherches concernant les effets de la diplomatie économique canadienne sur les droits de la personne, ainsi que les déclarations d'organismes internationaux à ce sujet. La deuxième partie, quant à elle, résume le contexte stratégique canadien influençant la diplomatie économique et les politiques canadiennes à l'appui des défenseurs des droits de la personne et de l'environnement (DDPE). La troisième partie présente des déclarations du droit international qui établissent le rôle de la diplomatie économique dans le respect des obligations extraterritoriales du Canada envers les DDPE. En conclusion, nous présentons un exemple d'une situation récente où une ambassade n'a pas du tout appuyé les DDPE en Équateur.

1. Les répercussions de la diplomatie économique canadienne sur les droits de la personne

a. Recherche démontrant les répercussions de la diplomatie économique canadienne sur les droits de la personne

Le succès des sociétés minières canadiennes à l'étranger est en partie tributaire du soutien considérable qu'apporte le gouvernement au secteur, notamment au moyen de la diplomatie économique. Toutefois, un corpus croissant de recherches démontre que le personnel des ambassades, les délégués commerciaux et les hauts fonctionnaires continuent souvent d'appuyer et de défendre des sociétés canadiennes exploitantes de ressources malgré la vive opposition des communautés locales, des niveaux élevés de violence et de criminalisation et des preuves crédibles de contamination de l'environnement¹. Selon ces recherches, les politiques et les actions de l'État

¹ Mines Alerte Canada, [Canadian Ambassador Sued for Defaming Documentary Film Maker Steven Schnoor](https://perma.cc/2KN6-CP93), communiqué, 29 avril 2010 [perma.cc/2KN6-CP93] [EN ANGLAIS SEULEMENT]; Charlotte Connolly, Jen Moore et Caren Weisbart, « Qualifying as Canadian: Economic Diplomacy, Mining, and Racism at the Escobal Mine in Guatemala », dans Veldon Coburn et David P. Thomas (dir.), *Capitalism & Dispossession: Corporate Canada at Home and Abroad*, Black Point (Nouvelle-Écosse), Fernwood Publishing, 2022. Voir aussi : Mines Alerte Canada, [Backgrounder: A Dozen Examples of Canadian Mining Diplomacy](https://perma.cc/K7LA-5T8B), billet de blogue, 8 octobre 2013 [perma.cc/K7LA-5T8B] [EN ANGLAIS SEULEMENT].

canadien, conçues pour garantir le succès des projets d'extraction, ont exacerbé certains conflits au Guatemala, au Pérou, au Mexique, en Équateur et au Honduras, entre autres, et ainsi accru le risque de préjudice pour les communautés touchées et les DDPE, visés par des menaces, des enlèvements et des assassinats². En 2013, par exemple, le groupe de travail sur l'exploitation minière et les droits de la personne en Amérique latine (Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina) a publié un rapport examinant 22 études de cas sur des exploitations minières canadiennes, fortement appuyées par l'État canadien et impliquées dans des violations des droits de la personne et des Autochtones³.

De 2013 à 2022, quatre rapports substantiels ont été publiés par des groupes de la société civile et des juristes canadiens pour décrire l'approche adoptée par le Canada dans les conflits ayant opposé des DDPE et des sociétés canadiennes exploitantes de ressources en Amérique centrale et en Amérique du Sud de 2008 à 2017 :

- Le premier est un rapport publié en 2013 par Mines Alerte Canada et intitulé *Corruption, Murder and Canadian Mining in Mexico: The Case of Blackfire Exploration and the Canadian Embassy*⁴;
- Le deuxième est un rapport publié en 2015 par Mines Alerte Canada et intitulé *Unearthing Canadian Complicity: Excellon Resources, the Canadian Embassy, and the Violation of Land and Labour Rights in Durango, Mexico*⁵;
- Le troisième est un rapport publié en 2022 par le Justice and Corporate Accountability Project (JCAP) et intitulé *Two Faces of Canadian Diplomacy: Undermining International Institutions to Support Canadian Mining*⁶. Il porte sur l'exploitation de la mine Marlin au Guatemala par Goldcorp Inc.;
- Le quatrième et dernier rapport a été publié en 2022 par le JCAP. Il s'intitule *Two Faces of Canadian Diplomacy: Undermining Human Rights and Environment Defenders to Support Canadian Mining*⁷. Il porte sur l'exploitation de la mine Constancia au Pérou par Canadian Hudbay Minerals Inc.

Les quatre rapports sont fondés sur des dossiers obtenus grâce à la loi fédérale sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP). Même si les conclusions de ces rapports révèlent d'inquiétantes tendances, le tableau demeure incomplet, car les dossiers

² Jen Moore, *In the National Interest?: Criminalization of Land and Environment Defenders in the Americas*, Mines Alerte Canada, 2015, p. 14 [perma.cc/7834-AKHR] [RAPPORT COMPLET EN ANGLAIS SEULEMENT; [SOMMAIRE EN FRANÇAIS](#)]; Jen Moore, « [More than a few bad apples: 'militarized neoliberalism' and the Canadian state in Latin America](#) », *The Monitor*, Centre canadien de politiques alternatives, 2016 [perma.cc/KL5E-XWKQ] [EN ANGLAIS SEULEMENT].

³ Working Group on Mining and Human Rights in Latin America, *The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada's Responsibility*, Due Process of Law Foundation, 2013 [perma.cc/AXT9-538H] [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴ https://miningwatch.ca/sites/default/files/blackfire_embassy_report-web.pdf

⁵ https://miningwatch.ca/sites/default/files/excellon_report_2015-02-23.pdf

⁶ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4025474.

⁷ https://justice-project.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-09_JCAP_TheTwoFacesofCanadianDiplomacy_Reduced-2.pdf

obtenus grâce à l'AIPRP étaient lourdement caviardés. Malgré tout, trois thèmes principaux s'en dégagent :

1. Des fonctionnaires canadiens ont été directement informés d'allégations crédibles de violations des droits de la personne ou de risques pour les DDPE causés par une société canadienne exploitante de ressources, mais ils n'ont pas fait preuve de diligence raisonnable ni mené d'enquête sur le sujet. Les fonctionnaires canadiens ont plutôt continué à appuyer la société et n'ont pas offert d'aide concrète aux DDPE concernés.
2. Ce faisant, malgré les avertissements et la connaissance des violations et des risques allégués, les fonctionnaires canadiens ont systématiquement fait fi des politiques nationales et des obligations internationales du Canada.
3. Les actions de ces fonctionnaires (et leur inaction) ont contribué à accroître le risque de préjudice pour les DDPE en question.

b. Des organismes internationaux reconnaissent les répercussions de la diplomatie économique canadienne sur les droits de la personne

De nombreux organismes de suivi des traités internationaux ont pris connaissance de ces recherches et de ces effets, et ont exprimé leurs préoccupations concernant les conséquences néfastes des activités d'extraction des entreprises canadiennes à l'étranger⁸. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) et le Groupe de travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (le « Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme ») ont demandé au Canada de faire en sorte que le soutien de l'État aux entreprises soit conditionnel au respect des droits de la personne et de s'abstenir d'influencer l'adoption de normes ou de politiques qui favorisent uniquement les intérêts économiques des entreprises⁹. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CoDESC) a aussi demandé aux États membres de réviser les codes fiscaux, les crédits à l'exportation et les autres formes de soutien, de privilèges et d'avantages accordés par l'État afin de faire concorder les mesures incitatives aux entreprises et le soutien diplomatique avec les responsabilités relatives aux droits de la personne¹⁰.

⁸ Voir, par exemple : Commission des droits de l'homme, [Conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme](#), Conseil économique et social, 59^e session, document E/CN.4/2003/56/Add.2, 2003, paragr. 126; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, [Observations finales concernant le rapport du Canada valant vingt et unième à vingt-troisième rapports périodiques : Additif](#), document CERD/C/CAN/CO/21-23/Add.1, 2019, paragr. 21-22; Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CoDESC), [Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada](#), Conseil économique et social, document E/C.12/CAN/CO/6, 2016, paragr. 15-16 [perma.cc/3NNTF-RDB3].

⁹ Organisation des États Américains, Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), [Indigenous Peoples, Afro-Descendent Communities, and Natural Resources : Human Rights Protection in the Context of Extraction, Exploitation, and Development Activities](#), OEA/Ser.L/V/II, document 47/15, 2015, paragr. 79-80 et 334(13) [perma.cc/UF72-NG2H] (ci-après « CIDH, *Indigenous Peoples* ») [EN ANGLAIS SEULEMENT]; Conseil des droits de l'homme, [Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises sur sa mission au Canada](#), Assemblée générale, 38^e session, document A/HRC/38/48/Add.1, 2018, paragr. 35 (ci-après « Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, *Rapport sur le Canada* »).

¹⁰ CoDESC, [Observation générale n° 24 \(2017\) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises](#), Conseil économique et social, document E/C.12/GC/24, 2017, paragr. 15 (ci-après « CoDESC, *Observation générale n° 24* »).

Toutefois, en 2018, dans un rapport sur le Canada, le Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme a affirmé que la perte potentielle de l'appui gouvernemental pouvait être un important levier d'action, mais qu'il manquait « d'informations sur l'efficacité de cet outil pour obtenir des résultats tangibles, qu'il s'agisse de modifications des pratiques des entreprises ou d'amélioration de l'accès à un recours utile », et que le retrait de l'appui au commerce ne semblait n'avoir été utilisé que dans deux cas¹¹. Le Groupe de travail a déclaré que le cadre stratégique du Canada dans ce domaine n'était pas adéquat. Le présent mémoire soutient que, lorsque les fonctionnaires canadiens ne suivent pas les politiques nationales et les normes juridiques internationales applicables, ils nuisent à la protection des droits de la personne et de l'environnement dans certains des écosystèmes et communautés les plus vulnérables de la planète. En outre, d'importants obstacles font qu'on ne peut tenir les fonctionnaires canadiens pour responsables de ces échecs et de ces préjudices.

2. Contexte politique du soutien du gouvernement du Canada aux sociétés minières et aux DDPE

a. Diplomatie économique canadienne

Le Canada offre un soutien politique, économique, financier et juridique aux sociétés canadiennes exploitantes de ressources à l'étranger¹². La diplomatie économique plus particulièrement influence depuis longtemps la culture du service extérieur fédéral. En 2007, le gouvernement fédéral a présenté la Stratégie commerciale mondiale, puis, en 2013, le Plan d'action sur les marchés mondiaux, qui a fait de l'exercice de la diplomatie économique la « force motrice des activités de promotion des échanges commerciaux du gouvernement du Canada¹³ ». La politique incitait à mobiliser « toutes les ressources diplomatiques du gouvernement du Canada [...] au nom du secteur privé » afin d'encourager le succès commercial des entreprises et des investisseurs canadiens à l'étranger¹⁴. Avec ce plan, le Canada cherchait à « améliorer et coordonner l'image de marque et la promotion du Canada à l'étranger » afin que le secteur privé soit plus compétitif sur les marchés internationaux¹⁵.

La « Stratégie améliorée du Canada relative à la responsabilité sociale des entreprises, visant à renforcer les industries extractives du Canada à l'étranger (2014) », décrit la diplomatie économique comme une suite de services destinés aux entreprises canadiennes qui participent aux secteurs du commerce et de l'exportation; ces services incluent des « lettres de soutien, la représentation dans les marchés étrangers et la participation dans les missions commerciales du gouvernement du Canada¹⁶ ». Le Service des délégués commerciaux joue un rôle essentiel dans la

¹¹ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, *Rapport sur le Canada*, *op. cit.*, paragr. 34.

¹² Voir : Todd Gordon et Jeffery Webber, *Blood of Extraction: Canadian Imperialism in Latin America*, Halifax, Fernwood Publishing, 2016.

¹³ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, *Plan d'action sur les marchés mondiaux : La stratégie commerciale pour créer des emplois et des occasions pour les Canadiens*, numéro de catalogue FR5-84/2013, 2013, Ottawa, p. 4 [perma.cc/Q9NH-VFG8].

¹⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶ Affaires mondiales Canada, *Stratégie améliorée du Canada relative à la responsabilité sociale des entreprises, visant à renforcer les industries extractives du Canada à l'étranger*, numéro de catalogue FR5-164/1-2014, Ottawa, 2014, p. 15 [perma.cc/8UN7-J44A] (ci-après « AMC, *Stratégie améliorée relative à la responsabilité sociale d'entreprise* »).

promotion du mandat de diplomatie économique du Canada en offrant aux entreprises « un accès privilégié à des gouvernements, dirigeants d'entreprises et décideurs dans d'autres pays », en plus de renseignements recueillis sur le terrain¹⁷. Le personnel des ambassades et les ministres du gouvernement défendent aussi les intérêts des entreprises canadiennes lors de réunions avec des fonctionnaires étrangers et lors de foires commerciales importantes¹⁸.

b. Lignes directrices de *Voix à risque* (2016 et 2019)

En 2016, le gouvernement fédéral a présenté une autre politique en la matière, puis l'a révisée en 2019. Intitulée *Voix à risque : Lignes directrices du Canada pour le soutien des défenseurs des droits de la personne*, cette politique oblige les ambassades à soutenir les défenseurs des droits de la personne et à favoriser leur respect, « même lorsqu'ils allèguent ou semblent avoir été victimes de violations des droits de la personne par une entreprise canadienne qui reçoit l'appui du Service des délégués commerciaux du Canada¹⁹ ». La politique précise que « les faits propres à une affaire donnée peuvent influencer sur le soutien que la mission offre à l'entreprise canadienne en cause, laquelle peut se voir refuser ou retirer les mesures de soutien commercial personnalisées²⁰ ».

c. Ombudsman canadien de la responsabilité des entreprises (créé en 2019)

Le mandat premier de l'ombudsman canadien de la responsabilité des entreprises (OCRE) est d'enquêter sur les allégations de violation des droits de la personne contre les entreprises canadiennes des secteurs de l'extraction de ressources et du vêtement. En théorie, l'OCRE peut soutenir des réformes pratiques, mais aussi plus fondamentales, de l'approche stratégique du Canada à l'égard des DDPE. Il a aussi pour mandat de conseiller les ministres et de formuler des recommandations pour l'examen ministériel de la conduite responsable des entreprises et des politiques de diligence raisonnable. Cela inclut les politiques liées au financement et aux services offerts aux entreprises canadiennes par le gouvernement du Canada²¹.

Toutefois, malgré les nombreuses recherches évoquées dans ce mémoire, à notre connaissance, l'OCRE n'a malheureusement pas fait de recommandations à cet égard. Depuis des années, la société civile, des experts, des députés et des organismes internationaux des droits de la personne expriment leurs préoccupations à l'égard de plusieurs problèmes graves, dont le manque d'indépendance de l'OCRE par rapport à Affaires mondiales Canada (AMC)²². Cette inquiétude

¹⁷ Gouvernement du Canada, « [Service des délégués commerciaux – Services et critères d'admissibilité](#) », 2021 [perma.cc/K855-5WXR].

¹⁸ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, *Rapport sur le Canada*, *op. cit.*, paragr. 9 et 24.

¹⁹ Affaires mondiales Canada, *Voix à risque : Lignes directrices du Canada pour le soutien des défenseurs des droits de la personne*, numéro de catalogue FR5-110/2019, Ottawa, 2019, p. 21 [perma.cc/4MYK-6EZC] (ci-après « *Voix à risque* »).

²⁰ *Ibid.*, p. 11. La version révisée en 2019 de la politique adopte une approche semblable et une formulation presque identique.

²¹ Voir l'al. 4f) et l'art. 12 du décret établissant les pouvoirs de l'OCRE : Gouvernement du Canada, Ombudsman canadien de la responsabilité des entreprises, [C.P. 2019-1323](#), 6 septembre 2019 [perma.cc/3ABA-VMTR].

²² Voir, par exemple : Chambre des communes, *Création du poste d'ombudsman canadien de la responsabilité des entreprises : Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, et du Sous-comité des droits internationaux de la personne*, juin 2021 (président du Comité : Sven Spengemann, président du Sous-comité : Peter Fonseca); Mike Blanchfield, « [UN official criticizes Canadian delays setting up corporate ethics watchdog](#) », *CBC News*, 20 avril 2019. D'autres limites importantes du mandat actuel de l'OCRE par rapport aux

tient au fait que l'OCRE est un fonctionnaire dont la sécurité d'emploi relève du ministre du Commerce international, et que le rôle de l'OCRE consiste notamment à examiner les politiques de ce ministère. Pour cette raison, la capacité institutionnelle de l'OCRE à évaluer de manière rigoureuse et transparente la conduite des fonctionnaires et l'efficacité des politiques d'AMC est légitimement remise en question.

d. Stratégie de conduite responsable des entreprises (2022)

La nouvelle politique du Canada en la matière est la *Conduite responsable des entreprises à l'étranger : Stratégie du Canada pour l'avenir* (« CRE de 2022 »)²³. Toutefois, malgré les vives critiques (susmentionnées) formulées à l'encontre des approches précédentes du Canada, cette nouvelle stratégie est malheureusement pratiquement identique aux stratégies précédentes. Elle se contente d'exiger des entreprises qu'elles « attestent » que leurs activités respectent certaines normes internationales en matière de droits de la personne, et d'établir que le Canada « pourrait » examiner les pratiques commerciales responsables d'une entreprise avant d'offrir des mesures de soutien politique²⁴. La CRE de 2022 ne marque aucun progrès notable dans la définition de mesures ou d'obligations concrètes de la part du Canada et des entreprises canadiennes.

3. Obligations extraterritoriales du Canada envers les DDPE en droit public international

Cette troisième partie résume les obligations internationales du Canada en matière de soutien et de protection des DDPE et, tout particulièrement, des DDPE touchés par les activités des entreprises canadiennes à l'étranger. Elle fait aussi un survol des normes pertinentes émanant de différents appareils et organismes des Nations Unies.

a. Le Canada a l'obligation, au regard du droit international, de protéger les DDPE

Il incombe au Canada de veiller à ce que ses sociétés extractives respectent les droits de la personne à l'étranger²⁵, en particulier lorsque les projets de ces entreprises bénéficient de services gouvernementaux dans le cadre de la politique de diplomatie économique²⁶. La section suivante explique comment ces obligations extraterritoriales découlent des engagements du Canada à titre de signataire de traités de l'ONU.

enquêtes : son absence de pouvoir pour exiger la divulgation de preuve, son absence de pouvoir pour faire des recommandations exécutoires et son absence de pouvoir pour imposer des mesures correctrices pour les victimes.

²³ Affaires mondiales Canada, [Conduite responsable des entreprises à l'étranger : Stratégie du Canada pour l'avenir](#), 2021, p. 2 et 8.

²⁴ *Ibid.*, p. 13.

²⁵ CoDESC, [Observation générale no 14 \(2000\) : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint \(art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels\)](#), Conseil économique et social, 22^e session, document E/C.12/2000/4, 2000, paragr. 39 [perma.cc/ZF9D-54FB] (Les États ont une obligation extraterritoriale d'empêcher tout tiers de violer les droits de la personne dans d'autres pays, « s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique »).

²⁶ AMC, *Stratégie améliorée relative à la responsabilité sociale des entreprises*, *op. cit.* (La diplomatie économique est une suite de services destinés aux entreprises canadiennes qui participent aux secteurs du commerce et de l'exportation; ces services incluent des « lettres de soutien, la représentation dans les marchés étrangers et la participation dans les missions commerciales du gouvernement du Canada » [paragr. 12]).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC)

En 2019, le Comité des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies a reconnu que le droit à la vie énoncé à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC) oblige les États à protéger les DDPE²⁷. De plus, un État est tenu de protéger le droit à la vie des DDPE se trouvant en dehors de son territoire lorsque ces derniers sont assujettis à son pouvoir ou à son contrôle effectif et que leur droit à la vie est affecté par les activités d'une société de cet État d'une « manière directe et raisonnablement prévisible²⁸ ». Ces obligations des États étrangers comprennent :

- a) l'obligation d'exiger une diligence raisonnable de la part des entités privées²⁹;
- b) l'obligation de prévenir les menaces raisonnablement prévisibles qui mettent la vie en danger et qui sont imputables à des entités privées³⁰;
- c) l'obligation de prendre des mesures de protection spéciales relativement aux « menaces spécifiques » et aux « schémas de violence préexistants », notamment à l'égard des défenseurs des droits de l'homme³¹.

Il est de plus en plus admis que l'obligation de soutenir et de protéger les DDPE prévue par l'article 6 s'étend aux États d'origine qui contribuent directement à la réalisation d'investissements dans les États d'accueil³². Par exemple, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme recommande que, « [l]orsque des agressions ont été commises à l'égard de défenseurs dans les États d'accueil, les États d'origine devraient utiliser toutes les voies possibles pour plaider en faveur d'une enquête indépendante, impartiale et transparente et apporter à l'enquête en question leur appui financier et technique³³ ». Le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme se fait l'écho de cette recommandation en appelant les États d'origine à mettre en place des procédures judiciaires

²⁷ Comité des droits de l'homme (CDH), [Observation générale no 36 : Article 6 : Droit à la vie](#), document CCPR/C/GC/36, 2019, paragr. 53 [perma.cc/G937-EUUY].

²⁸ *Ibid.*, paragr. 21-23 et 63.

²⁹ *Ibid.*, paragr. 7.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, paragr. 23.

³² Michel Forst, [Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme](#), Assemblée générale, 72^e session, document A/72/170, 2017, paragr. 3 [perma.cc/9G72-X2LR] (ci-après « Forst ») (Les menaces pesant sur les DDPE sont aggravées par l'inaction de l'État, y compris de l'État d'origine de l'entreprise.); Groupe de travail sur l'entreprise et les droits de l'homme, rapport sur le Canada, *op. cit.*, paragr. 22 (Les missions commerciales peuvent permettre d'aborder les risques auxquels sont confrontés les DDPE lorsque les entreprises reçoivent un soutien du gouvernement national).

³³ Forst, *op. cit.*, paragr. 51. Voir aussi : Conseil des droits de l'homme, [Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones](#), document A/HRC/39/17, 2018, paragr. 91 [perma.cc/97V5-YPFX] (Appelle les États à fournir également une réparation et un recours efficaces). Voir aussi : Conseil des droits de l'homme, [Ultime mise en garde contre les menaces de mort reçues par les défenseurs et défenseuses des droits humains et contre les exécutions dont ils font l'objet : Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains](#), document A/HRC/46/35, 2020, paragr. 29 et 108 (Les États étrangers ont le devoir de protéger les sociétés qui relèvent de leur compétence; les ambassades étrangères doivent dénoncer publiquement les menaces pesant sur les DDPE).

efficaces pour prévenir, étudier, punir et réparer toutes les formes d'agressions et d'attaques contre les DDPE³⁴.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

En 2017, le CoDESC des Nations Unies a réaffirmé que « les obligations des États parties au titre du Pacte ne s'arrêtaient pas aux limites du territoire national³⁵ ». Les États parties sont au contraire « tenus de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des violations des droits de l'homme ne soient commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction [...] sans porter atteinte à la souveraineté [...] des États hôtes³⁶ ». Ces obligations au titre du PIDESC sont extraterritoriales, car le Pacte ne prévoit aucune restriction liée au territoire³⁷. Selon le CoDESC, des obligations extraterritoriales naissent lorsqu'un État partie est « susceptible d'exercer une influence sur des événements qui se déroulent en dehors de son territoire [...] en contrôlant les activités des entreprises domiciliées sur son territoire et/ou relevant de sa juridiction, et, de ce fait, peut contribuer au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels en dehors de son territoire national³⁸ ».

Au titre du PIDESC, le Canada a l'obligation extraterritoriale de respecter³⁹, de protéger⁴⁰ et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels des personnes se trouvant à l'extérieur de leur territoire national⁴¹. En outre, le CoDESC explique que les États parties manqueraient à leurs obligations « s'il s'avère qu'ils n'ont pas pris des mesures raisonnables pour empêcher » le préjudice causé par l'entreprise, même lorsque « d'autres facteurs ont concouru à la violation⁴² ». Ce risque est expressément reconnu comme une possibilité dans l'industrie extractive et, à ce titre, « un devoir de précaution particulier s'impose à l'égard des projets miniers et des projets d'exploitation pétrolière⁴³ ». Ainsi, le Canada manquerait à ses obligations dès lors qu'il n'a « pas pris des mesures raisonnables pour empêcher » le préjudice causé par l'entité privée, même lorsque « d'autres facteurs ont concouru à la violation⁴⁴ ».

Par conséquent, le Canada a la responsabilité extraterritoriale de veiller à ce que ses entreprises extractives respectent les droits de la personne à l'étranger⁴⁵, en particulier dans le cadre de projets qui bénéficient de services gouvernementaux relevant de la politique de diplomatie économique⁴⁶.

³⁴ Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, [The Guiding Principles on Business and Human Rights : guidance on ensuring respect for human rights defenders](#), Assemblée générale, 47^e session, document A/HRC/47/39/Add.2, 2021, paragr. 41 et 88 [perma.cc/4HEZ-C3R5] (ci-après « Rapport du Groupe de travail, *Guiding Principles* ») [EN ANGLAIS SEULEMENT].

³⁵ CoDESC, *Observation générale n° 24, op. cit.*, paragr. 26.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, paragr. 27.

³⁸ *Ibid.*, paragr. 28.

³⁹ *Ibid.*, paragr. 29.

⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 30-35.

⁴¹ *Ibid.*, paragr. 36-37.

⁴² *Ibid.*, paragr. 32.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ CoDESC, *Observation générale no 14, op. cit.*, paragr. 39 (Les États ont une obligation extraterritoriale d'empêcher tout tiers de violer les droits fondamentaux dans d'autres pays « s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique »).

⁴⁶ Voir AMC, *Stratégie améliorée relative à la responsabilité sociale d'entreprise, op. cit.*, paragr. 12.

b. Des organismes internationaux encouragent le Canada à prendre des mesures positives

La Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998) (la Déclaration des Nations Unies), dont le Canada est signataire, décrit l'obligation non contraignante du Canada de protéger les DDPE :

12(2) L'État prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toutes représailles, toute violence, menace, discrimination de facto ou *de jure*, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la présente Déclaration⁴⁷.

Tant le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme que la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ont demandé aux États de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que toutes les entreprises enregistrées sur leur territoire ou relevant de leur compétence respectent les droits des DDPE, notamment par l'imposition d'un devoir de diligence raisonnable à ces entreprises⁴⁸.

En outre, les orientations et la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la CIDH établissent fermement l'obligation des États de soutenir et de protéger les droits de la personne partout où ils exercent leur compétence ou une autorité et un contrôle effectifs⁴⁹.

c. Le Canada manque depuis longtemps à son obligation de protéger les DDPE à l'étranger

En décembre 2015, la CIDH a publié un rapport dans lequel elle s'inquiète des effets de la diplomatie économique sur les droits de la personne et demande aux États comme le Canada de faire en sorte que le soutien de l'État soit conditionnel au respect des droits de la personne par les

⁴⁷ Assemblée générale des Nations Unies, [Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus](#), document A/RES/53/144, 1999, art 12 [perma.cc/EZR4-PYM4].

⁴⁸ Rapport du Groupe de travail, [Guiding Principles](#), *op. cit.*, paragr. 42-43. Voir aussi : James Anaya, [Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones](#), Assemblée générale, 39^e session, document A/HRC/39/17, 2018, al. 91c) [perma.cc/97V5-YPFX].

⁴⁹ Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW), [The Environment and Human Rights \(Republic of Colombia\), Advisory Opinion \(OC-23/17\) - Inter-American Court of Human Rights](#), 2017, Ser. A, n° 23, paragr. 102 (« En cas de dommage transfrontière, le principe qui préside à l'exercice de la compétence de l'État d'origine est le suivant : l'État sur le territoire ou sous la compétence duquel ces activités sont menées est celui qui exerce un contrôle effectif sur celles-ci et qui est en mesure de prévenir un dommage transfrontière ayant une incidence sur la jouissance des droits fondamentaux des personnes se trouvant hors de son territoire [TRADUCTION] »). Voir également : Commission interaméricaine des droits de l'homme, [Jose Isabel Salas Galindo and Others v United States](#), 2018, affaire 10.573, n° 121/18, OEA/Ser L/V/II.169, doc. 138, paragr. 308 [perma.cc/UZG9-S3RV].

entreprises et de s'abstenir d'influencer l'adoption de normes ou de politiques qui favorisent uniquement ses intérêts économiques⁵⁰.

En juillet 2017, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les DDPE a réitéré cette préoccupation et a souligné le rôle des entreprises canadiennes, chinoises et américaines, qui sont à l'origine de la violence contre les DDPE et y contribuent⁵¹. Le Rapporteur spécial a conclu que ces pays étaient responsables de 25 % des 450 attaques signalées contre des DDPE dans le monde en 2015 et 2016⁵².

En 2018, le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme a publié un rapport soulevant des inquiétudes concernant « des informations faisant état de persécutions envers des défenseurs des droits de l'homme et des défenseurs de l'environnement qui ont mis en cause les activités d'entreprises canadiennes à l'étranger⁵³ ». Le Groupe de travail a demandé au gouvernement canadien de fournir un soutien aux défenseurs afin que « leurs activités légitimes soient mieux protégées⁵⁴ ». Il a encouragé le gouvernement du Canada à « mettre au point des programmes de formation pour les fonctionnaires et les délégués commerciaux et à élaborer, à l'intention des entreprises, des orientations qui traitent plus directement du rôle du secteur privé concernant le respect des droits des défenseurs des droits de l'homme dans le secteur extractif⁵⁵ ».

Le Groupe de travail a également souligné que la plupart des États d'origine, y compris le Canada, n'en font pas assez pour assurer la protection des DDPE dans le cadre de leurs propres politiques commerciales et de leur diplomatie économique. Il a entre autres recommandé à maintes reprises que les États soulèvent la question des risques pour les DDPE dans le cadre des missions commerciales, maintiennent le contact avec les DDPE, notamment en les recevant dans les ambassades et en visitant leurs lieux de travail lorsque cela est possible en toute sécurité, et défendent les DDPE lorsqu'ils sont menacés ou attaqués, notamment en exprimant officiellement leurs préoccupations dans le cadre de dialogues diplomatiques, en sensibilisant le public au travail des DDPE et en observant et en suivant les procès impliquant des DDPE⁵⁶.

Le Groupe de travail a recommandé, en ce qui concerne expressément le Canada, de veiller à ce qu'Affaires mondiales Canada explore d'autres outils de diplomatie économique qu'il pourrait utiliser pour promouvoir un plus grand respect des droits de la personne par les entreprises⁵⁷.

d. Conclusion sur l'obligation du Canada de protéger les DDPE à l'extérieur de son territoire

Les déclarations et recommandations des organismes internationaux cités précédemment énoncent clairement les obligations des États d'origine, comme le Canada, de soutenir les DDPE à

⁵⁰ CIDH, *Indigenous Peoples*, *op. cit.*, paragr. 13 et 78-81.

⁵¹ Forst, *op. cit.*, paragr. 3 à 5.

⁵² *Ibid.*, paragr. 5.

⁵³ Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, *Rapport sur le Canada*, *op. cit.*, paragr. 45.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 44.

⁵⁶ Rapport du groupe de travail, *Guiding Principles*, *op. cit.*, paragr. 48-51.

⁵⁷ *Ibid.*, al. 79(h).

l'étranger. Ces organismes ont aussi, à maintes reprises, dénoncé le Canada pour ne pas avoir rempli ses obligations. Ces obligations sont d'autant plus fortes lorsque les risques de violence, de menaces, de représailles et d'actions arbitraires contre les DDPE sont liés à des projets d'extraction qui reçoivent le soutien de l'État canadien. À cet égard, le Canada a le devoir d'exercer son influence et son contrôle pour protéger les DDPE et l'exercice légitime de leurs droits reconnus par la Déclaration des Nations Unies et par d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de la personne⁵⁸.

4. Conclusion du mémoire

a. Le problème persiste : un exemple flagrant en 2021

Le présent mémoire a résumé les conclusions de quatre études de cas approfondies sur l'approche du Canada en matière de diplomatie économique et de DDPE dans le contexte de l'exploitation minière canadienne à l'étranger. Ces rapports documentent des événements qui se sont produits entre 2008 et 2017. Cependant, il existe des preuves irréfutables que les problèmes décrits dans ces études perdurent et que peu de progrès ont été réalisés malgré divers changements de politique. Voici un exemple récent pour illustrer à quel point le mépris du Canada pour ses propres politiques est flagrant et systémique.

Le 26 août 2021, le peuple Shuar Arutam (PSHA) d'Équateur a envoyé une lettre à Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, au sujet du projet minier Warintza de la société canadienne Solaris Resources Inc. Dans la lettre, un représentant du PSHA a fait état de violations présumées des droits autochtones du PSHA, ainsi que de menaces et de violences que les défenseurs environnementaux du PSHA auraient subies de la part de Solaris⁵⁹. Cette lettre alléguait notamment que Josefina Tunki, du PSHA, avait reçu une menace de mort par téléphone de la part du vice-président aux opérations de Solaris, qu'elle craignait pour sa vie, qu'elle avait déposé une plainte auprès du Bureau du procureur pénal et que, pendant six mois, les autorités équatoriennes n'avaient pas donné suite à cette plainte⁶⁰. Cette lettre adressée à l'ambassadrice Bédard comptait 137 signataires et demandait instamment à l'ambassade de prendre un certain nombre de mesures conformément aux lignes directrices de *Voix à risque* et, notamment, de contribuer à la mise en place de mesures de sécurité pour M^{me} Tunki, présidente du PSHA⁶¹.

Après plus de trois mois, l'ambassadrice Bédard a répondu dans une lettre datée du 6 décembre 2021. Dans sa réponse, l'ambassadrice a refusé de prendre la moindre mesure. Elle a déclaré avoir pris note des faits allégués dans la lettre du 26 août 2021⁶², mais que compte tenu du dépôt d'une plainte au criminel, l'ambassade s'abstiendrait de tirer des conclusions et laisserait simplement le processus de plainte au criminel suivre son cours⁶³. Autrement dit, l'ambassadrice

⁵⁸ Voir : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir : *Voix à risque*, 2019, *op. cit.*, paragr. 5-6.

⁵⁹ Lettre de Marcelo Unkuch, leader de la gestion externe du peuple Shuar Arutam, à Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, 26 août 2021.

⁶⁰ *Ibid.*, paragr. 2.

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 4.

⁶² Lettre de Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, à Marcelo Unkuch, leader de la gestion externe du peuple Shuar Arutam, 6 décembre 2021.

⁶³ Lettre de Marcelo Unkuch, leader de la gestion externe du peuple Shuar Arutam, à Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, 26 août 2021, p. 2; lettre de Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, à

semble avoir utilisé l'existence d'une plainte au criminel pour éviter de prendre l'une des mesures de soutien requises par les lignes directrices, en dépit du fait que la plainte en question n'avait reçu aucune réponse des autorités après plus de neuf mois⁶⁴. Ce faisant, l'ambassadrice a tout simplement ignoré les autres allégations de violence et de menaces que les défenseurs de l'environnement autochtones avaient détaillées dans leur lettre⁶⁵. Cette brève étude de cas montre que cinq ans après l'annonce des lignes directrices de *Voix à risque*, cette ambassadrice canadienne en particulier se sent libre de les ignorer complètement.

b. Conclusion

Malheureusement, de nombreuses recherches démontrent que l'approche diplomatique du Canada à l'égard des DDPE victimes des entreprises canadiennes a souvent accru les risques courus par ces défenseurs, puisqu'elle consistait à soutenir l'entreprise sans tenir compte des preuves crédibles de préjudice. Il ne fait aucun doute que la crédibilité des politiques du Canada dans les domaines de la diplomatie économique, de la responsabilité sociale des entreprises et de la défense des droits de la personne à l'étranger est fortement ébranlée. Il est temps pour le Canada de s'engager dans une profonde réforme des politiques dans ces domaines. Cette réforme doit s'articuler autour du principe fondamental selon lequel l'État canadien ne devrait pas apporter de soutien politique aux entreprises qui perpétuent des atteintes aux droits de la personne et de l'environnement. Enfin, toute réforme devra être véritablement orientée par les DDPE qui sont les plus vulnérables et qui ont besoin de soutien.

Marcelo Unkuch, leader de la gestion externe du peuple Shuar Arutam, 6 décembre 2021.

⁶⁴ Lettre de Marcelo Unkuch, leader de la gestion externe du peuple Shuar Arutam, à Sylvie Bédard, ambassadrice du Canada en Équateur, 26 août 2021, p. 2.

⁶⁵ *Ibid.*