

# MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le 5 octobre 2023



## SOMMAIRE

La Croix-Rouge canadienne (CRC), qui travaille avec des composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement), a une vaste expérience de la réponse aux besoins humanitaires dans des contextes complexes, y compris dans des régions visées par des sanctions. En tant qu'organisation qui se consacre à faire en sorte que les communautés et groupes difficiles à atteindre et marginalisés par nos structures juridiques et sociales actuelles aient accès aux services, nous plaidons pour la protection d'une assistance humanitaire neutre, impartiale et indépendante. La Croix-Rouge canadienne a un mandat unique en tant que société nationale du Canada. Elle offre une grande variété de soutien allant de l'intervention humanitaire nationale et internationale à la collaboration avec le gouvernement du Canada pour assurer le respect du droit international humanitaire.

Même lorsqu'il existe des dérogations humanitaires, les sanctions et autres cadres réglementaires peuvent souvent entraver ou retarder l'acheminement de l'aide humanitaire dans des contextes complexes, où l'accès est difficile. La mobilisation rapide de l'aide humanitaire est vitale dans les interventions humanitaires, en particulier lors d'événements de grande ampleur. Les sanctions et autres cadres réglementaires peuvent créer des obstacles pour les acteurs humanitaires lorsqu'il s'agit de fournir une aide humanitaire impartiale. Pour faire en sorte que les sanctions et autres cadres réglementaires n'entravent pas ou ne retardent pas indûment l'apport d'une aide humanitaire impartiale, la Croix-Rouge canadienne recommande que, dans le cadre de son étude sur les sanctions, le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international entreprenne ce qui suit :

1. Que le Comité recommande au gouvernement du Canada d'adopter des dérogations humanitaires claires et cohérentes, conformément au droit international et au droit international humanitaire en particulier, dans tous les régimes de sanctions.
2. Que le Comité encourage le Parlement ainsi qu'Affaires mondiales Canada (AMC) à développer la pratique d'une communication publique (comme l'exemple américain après le tremblement de terre en Turquie et en Syrie) qui renforce la nature apolitique de l'aide humanitaire et la nécessité cruciale de fournir une aide humanitaire impartiale à ceux qui en ont besoin.
3. Que le Comité demande que toutes les futures exemptions humanitaires fassent référence à une définition générale et réaliste de l'aide humanitaire et que ces exemptions s'appliquent à des organisations humanitaires impartiales (et pas seulement aux organisations limitées qui figurent actuellement sur la liste).
4. Que le Comité recommande que toutes les futures exemptions humanitaires fassent référence à leur application à des tiers lorsqu'ils travaillent avec des organisations humanitaires dans des situations régies par des sanctions.

# MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le 5 octobre 2023



5. Que le Comité recommande au gouvernement du Canada de publier des directives stratégiques claires à l'intention de l'industrie et de la société civile quant à l'application des exemptions humanitaires à leur travail.
6. Que le Comité recommande que tout règlement élaboré pour mettre en œuvre les sanctions clarifie l'application des exemptions aux tiers.
7. Que le Comité recommande aux acteurs gouvernementaux concernés de déployer des efforts supplémentaires, notamment en consultant en permanence l'industrie et la société civile, afin de répondre aux questions et de fournir en temps utile des directives efficaces et efficaces aux personnes participant à l'aide humanitaire.
8. Que le Comité recommande au ministère de la Justice, à Sécurité publique Canada et à Affaires mondiales Canada d'améliorer l'interopérabilité fonctionnelle avec les autres cadres législatifs qui régissent le secteur humanitaire lorsqu'ils mettront à jour ou modifieront les régimes de sanctions à l'avenir.
9. Que le Comité recommande que des efforts supplémentaires visant à réduire les conséquences humanitaires involontaires des sanctions soient déployés à tous les niveaux, y compris au niveau législatif, afin d'inverser cette tendance dévastatrice.

## DÉCLARATION DE PRINCIPE

La CRC souhaite mettre l'accent sur le fait qu'il est possible d'éviter les effets involontaires des sanctions et autres cadres réglementaires sur la prestation de l'aide humanitaire en prenant des mesures pour adapter la loi à la situation et pour assurer l'harmonisation entre les systèmes réglementaires. En prenant ces mesures raisonnables, les régimes de sanctions peuvent atteindre leurs objectifs tout en protégeant la prestation de l'aide humanitaire et l'accès aux personnes dans le besoin. Sans ces mesures, les sanctions et autres régimes réglementaires connexes entravent la prestation de l'aide humanitaire.

Il incombe à tous les ordres gouvernementaux du Canada de veiller à ce que les efforts déployés pour réprimer les activités terroristes ou criminelles n'aient pas d'effets disproportionnés sur les communautés déjà marginalisées ou sur les organisations humanitaires qui les servent. En outre, le gouvernement du Canada doit inverser l'effet dissuasif des régimes de sanctions sur les entités commerciales qui fournissent un soutien logistique, financier et technique aux acteurs humanitaires et qui estiment que le fait de travailler avec le secteur humanitaire représente un trop grand risque pour leurs autres pratiques commerciales (atténuation des risques).

Nous savons que certaines personnes peuvent craindre que les organisations caritatives qui fournissent une aide humanitaire soient en quelque sorte exploitées lorsqu'elles travaillent dans des contextes complexes. Ce point de vue ne reflète pas l'expérience des organisations éclairées, professionnelles et hautement réglementées qui mènent des activités dans ces milieux. Naviguer à travers des bureaucraties difficiles ou des autorités hostiles n'a rien de nouveau pour les humanitaires, c'est plutôt le travail qu'ils font tous les jours. Au Canada et

# MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le 5 octobre 2023



dans d'autres pays donateurs, les organisations caritatives sont des entités très réglementées qui planifient et suivent chaque dollar versé par les donateurs et qui en rendent compte. À la lumière de notre vaste expérience, nous n'avons pas vu de preuve que les dérogations humanitaires offraient des échappatoires en pratique; si un tel risque se présentait, les mécanismes de contrôle et de comptabilité bien établis des organisations humanitaires, qui visent à atténuer les risques de détournement, limitent cette possibilité. Le détournement de l'aide humanitaire (nourriture, médicaments et autres biens humanitaires) par d'autres acteurs suscite de vives inquiétudes au sein de la communauté humanitaire. En raison de la menace et de la persistance de certains acteurs à détourner l'aide, les acteurs humanitaires déploient beaucoup d'efforts pour limiter ces détournements. La possibilité de détournement n'invalide pas la nécessité de dérogations humanitaires.

## RECOMMANDATIONS

### **1. Protéger la prestation d'une aide humanitaire neutre, indépendante et impartiale afin de garantir que les communautés qui ont besoin de protéger leur bien-être y ont accès.**

Il importe de protéger la capacité à fournir une aide humanitaire sans entrave. À la lumière de notre vaste expérience auprès des personnes dans le besoin pendant les crises, nous savons qu'un événement unique peut avoir différents impacts, suivant les risques et les vulnérabilités préexistants. La vulnérabilité de populations fortement marginalisées peut s'exacerber si les activités humanitaires n'ont pas lieu ou sont considérablement retardées, ce qui a de graves conséquences. Il devient de plus en plus difficile de fournir de l'aide en raison de l'augmentation spectaculaire des besoins dans les situations de conflit armé, comme en Syrie, en Ukraine et au Soudan. Conformément au droit international humanitaire, les civils ont le droit de recevoir une aide humanitaire essentielle et la prestation sans entrave d'une aide humanitaire impartiale est prévue dans ce cadre juridique.

En outre, comme les sanctions sont souvent prises dans des contextes hautement politiques auxquels le public est très attentif, il incombe aux gouvernements de soutenir l'apport sans entrave d'aide humanitaire à ceux qui en ont besoin. Ils peuvent le faire, par exemple, en prenant des mesures pour rappeler aux gouvernements et aux acteurs non gouvernementaux que l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est apolitique et garantit que ceux qui sont déjà victimes ne se voient pas refuser l'aide.

Comme exemple d'effort pour éviter la politisation, citons le communiqué de presse publié par le gouvernement des États-Unis après le tremblement de terre en Syrie. Il y était déclaré que, « bien que l'allègement des sanctions ne puisse à lui seul inverser les défis structurels de longue date et les tactiques brutales du régime Assad, il peut garantir que les sanctions n'entravent pas l'assistance vitale nécessaire à la suite de ce désastre » [TRADUCTION].

# MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le 5 octobre 2023



Recommandations :

1. Que le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte des dérogations humanitaires claires et cohérentes, conformes au droit international et au droit international humanitaire en particulier, dans tous les régimes de sanctions.
2. Que le Comité encourage le Parlement ainsi qu’Affaires mondiales Canada (AMC) à développer la pratique d’une communication publique (comme l’exemple américain après le tremblement de terre en Turquie et en Syrie) qui renforce la nature apolitique de l’aide humanitaire et la nécessité cruciale de fournir une aide humanitaire impartiale à ceux qui en ont besoin.
3. Que le Comité demande que toutes les futures exemptions humanitaires fassent référence à une définition générale et réaliste de l’aide humanitaire et que ces exemptions s’appliquent à des organisations humanitaires impartiales (et pas seulement aux organisations limitées qui figurent actuellement sur la liste).

## **2. Veiller à ce que les sanctions et autres régimes réglementaires n’entravent pas l’accès aux personnes dans le besoin même lorsqu’il y a des exemptions et des dérogations humanitaires.**

Les sanctions peuvent entraver la prestation rapide de l’aide humanitaire. En effet, si l’exemption s’applique à des organisations comme la CRC, d’autres entreprises et fournisseurs qui soutiennent notre travail ne sont pas couverts. En d’autres termes, les sanctions ralentissent et rendent moins prévisibles et plus coûteuses toutes nos activités et nos actions, qu’il s’agisse de l’accès au carburant et aux médicaments, des paiements, du déploiement de personnel, du passage des frontières ou de la fourniture de matériel. D’après notre expérience, les entreprises et les fournisseurs souhaitent éviter toute apparence de soutien ou d’aide dans les territoires visés par des sanctions, même s’il s’agit de contributions à une action humanitaire. Cela est attribuable au fait que ces sanctions amènent les fournisseurs et prestataires de services à prendre des mesures d’atténuation des risques. En conséquence, lorsque leur travail de soutien n’est pas explicitement visé par une dérogation, les entreprises évitent parfois complètement de fournir des biens ou des services dans des zones géographiques où des sanctions s’appliquent. Par exemple, les banques ont imposé des restrictions sur les services qu’elles offrent aux acteurs humanitaires dans les pays qu’elles perçoivent comme présentant un risque élevé, en particulier parce qu’il n’y a pas d’incitation à assumer le risque d’une violation accidentelle des sanctions.

Recommandations :

4. Que le Comité recommande que toutes les futures exemptions humanitaires fassent référence à leur application à des tiers lorsqu’ils travaillent avec des organisations humanitaires dans des situations régies par des sanctions.
5. Que le Comité recommande au gouvernement du Canada de publier des directives stratégiques claires à l’intention de l’industrie et de la société civile quant à l’application des exemptions humanitaires à leur travail.

**Le 5 octobre 2023**



6. Que le Comité recommande que tout règlement élaboré pour mettre en œuvre les sanctions clarifie l'application des exemptions aux tiers.
7. Que le Comité recommande aux acteurs gouvernementaux concernés de déployer des efforts supplémentaires, notamment en consultant en permanence l'industrie et la société civile, afin de répondre aux questions et de fournir en temps utile des directives efficaces et efficaces aux personnes participant à l'aide humanitaire.

**3. Adopter une approche globale en reconnaissant que les acteurs humanitaires naviguent dans de multiples régimes réglementaires, comme les règles financières et les lois sur la lutte contre le terrorisme et doivent s'y conformer.**

Les acteurs humanitaires doivent faire face à une série d'obstacles réglementaires qui sont interconnectés et nécessitent une approche coordonnée et cohérente, en particulier dans des contextes complexes. Par exemple, les sanctions recoupent les responsabilités des gouvernements en matière de lutte contre le terrorisme et peuvent servir à s'acquitter de celles-ci. Par ailleurs, si une dérogation aux sanctions peut s'appliquer à certains acteurs humanitaires, ces dérogations n'exemptent pas ces mêmes acteurs (ou leurs activités) de poursuites en vertu des dispositions antiterroristes du *Code criminel*. Il serait important, lors de la mise à jour ou de la modification du régime de sanctions, de tenir compte de l'interopérabilité fonctionnelle avec les autres cadres législatifs qui régissent le secteur humanitaire et de l'améliorer, de façon à assurer la clarté et la cohérence pour la société civile et à garantir des réponses efficaces et efficaces pour les personnes touchées par un conflit ou une catastrophe.

Recommandation :

8. Que le Comité recommande au ministère de la Justice, à Sécurité publique Canada et à Affaires mondiales Canada d'améliorer l'interopérabilité fonctionnelle avec les autres cadres législatifs qui régissent le secteur humanitaire lorsqu'ils mettront à jour ou modifieront les régimes de sanctions à l'avenir.

**4. Déployer continuellement des efforts pour faciliter les efforts humanitaires et continuer à déployer des efforts pour adopter les pratiques exemplaires et assurer l'harmonisation avec le droit international et le droit international humanitaire en particulier.**

La CRC salue le travail accompli par le gouvernement du Canada pour mettre en œuvre la résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies dans la *Loi sur les Nations Unies*. Ces changements législatifs se sont déjà avérés utiles. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. La CRC propose au Comité d'encourager d'autres initiatives visant à clarifier de la même façon notre législation.

Les modifications futures des régimes de sanctions devraient refléter les pratiques exemplaires du monde entier qui reconnaissent les avantages juridiques, politiques et sociaux de la

# MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le 5 octobre 2023



protection de l'espace humanitaire. Par exemple, au lendemain du tremblement de terre qui a frappé la Syrie et la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tous deux délivré des licences générales autorisant les organisations humanitaires à mener des activités qui seraient autrement interdites, afin de faciliter les opérations de secours en cas de tremblement de terre. Comme cela a été indiqué précédemment, les États-Unis ont également publié une déclaration reconnaissant la contribution de certaines entreprises à l'acheminement de fonds, de personnes et de biens humanitaires dans les zones touchées par les sanctions et les assurant que les exemptions à des fins humanitaires s'appliqueraient également à leur travail de soutien. Les gouvernements ont entrepris ces efforts supplémentaires même si, comme dans d'autres contextes réglementaires, les mesures de sanctions existantes n'avaient jamais eu pour but d'entraver l'aide humanitaire en premier lieu.

Les exemptions et les dérogations humanitaires aux régimes de sanctions sont des outils essentiels pour l'action humanitaire (bien qu'ils n'éliminent pas tous les obstacles). La Croix-Rouge canadienne, en tant que membre du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est une organisation humanitaire exemptée de l'application de nombreuses sanctions mondiales et nationales. Sans des dérogations humanitaires de ce type aux régimes de sanctions, l'accès – et donc notre capacité à fournir une assistance humanitaire neutre et impartiale – serait presque impossible. Nous fonctionnons au sein d'un réseau mondial d'aide humanitaire comme prévu par le droit international et nos recommandations visent à poursuivre ce travail. Il s'agit notamment de permettre à d'autres personnes répondant à la définition d'acteurs humanitaires impartiaux d'être également incluses dans les exemptions. Les exemptions humanitaires représentent un moyen essentiel d'aider les personnes dont les besoins sont le plus criants. Sans ces exemptions, le Canada contribue à empêcher l'aide humanitaire d'atteindre les personnes dans le besoin quand elles en ont le plus besoin.

Recommandation :

9. Que le Comité recommande que des efforts supplémentaires visant à réduire les conséquences humanitaires involontaires des sanctions soient déployés à tous les niveaux afin d'inverser cette tendance dévastatrice.