



ICRC

Mémoire du CICR au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international concernant l'étude du régime de sanctions du Canada

Septembre 2023

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) se réjouit de la possibilité qui lui est offerte de faire part au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes de son point de vue et de son expérience concernant les relations entre les sanctions et de l'action humanitaire. En tant qu'organisation humanitaire neutre, indépendante et impartiale, le CICR mène des activités humanitaires dans le monde entier pour venir en aide aux populations vulnérables touchées par des conflits armés et d'autres situations de violence, y compris dans des contextes où des sanctions s'appliquent.

Au cours des dernières années, le CICR a constaté une augmentation des sanctions et des réglementations liées à la lutte contre le terrorisme dans les contextes où il exerce ses activités. Si nous ne remettons pas en cause le caractère légitime des mesures de ce genre prises par les États et organisations internationales qui y ont recours, nous estimons que ces mesures doivent être assorties de garde-fous, afin de réduire au minimum toute répercussion adverse sur la capacité des organisations humanitaires impartiales à répondre aux besoins des personnes touchées par des conflits armés et d'autres situations de violence, conformément aux principes humanitaires.

Le CICR collabore avec différents États, aux niveaux national, régional et multilatéral, pour veiller à ce que les sanctions soient élaborées conformément aux obligations qui découlent du droit international humanitaire (DIH), et d'une manière qui n'entrave pas l'action humanitaire fondée sur des principes. Le CICR estime que des dérogations permanentes et bien définies pour des motifs humanitaires, exclusivement applicables aux activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales – en conformité avec le droit international, y compris le DIH – constituent le meilleur moyen de respecter le droit international et de faciliter les activités humanitaires, sans compromettre pour autant les objectifs des régimes de sanctions.

L'adoption de la dérogation humanitaire permanente pour tous les régimes de sanctions des Nations Unies dans la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies témoigne de l'acceptation de cette approche visant à faciliter les activités humanitaires. Si l'obligation de mettre en œuvre la dérogation humanitaire prévue par la résolution 2664 ne s'applique qu'à certaines sanctions, cette résolution fournit néanmoins un cadre pour la mise en œuvre de la dérogation humanitaire dans tous les régimes de sanctions nationaux. Le CICR demande instamment à tous les États de mettre pleinement en œuvre la résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'adopter les mesures nationales appropriées pour lui donner un plein effet juridique.

Répercussions des sanctions et problèmes connexes

Les sanctions peuvent se répercuter de diverses manières sur les organisations humanitaires, entraînant souvent des retards opérationnels ou des limitations des activités humanitaires. Le CICR a été aux prises avec les répercussions suivantes par suite de sanctions :

- **Atténuation des risques et surconformité de la part du secteur privé :** Les organisations humanitaires s'appuient sur des acteurs du secteur privé comme les fournisseurs et les institutions financières pour mener à bien leurs activités humanitaires. Cependant, les acteurs du secteur privé hésitent de plus en plus à soutenir les activités humanitaires dans certains contextes en conséquence des risques de sanctions, en

particulier dans les contextes où des régimes de sanctions se chevauchent. Même lorsqu'il existe des dérogations humanitaires applicables aux sanctions en place, de nombreux acteurs du secteur privé adoptent une approche de « surconformité » lorsqu'il s'agit de travailler dans des contextes présentant des risques de sanctions. Cela fait en sorte que des négociations coûteuses en temps et en ressources avec les banques, les fournisseurs et les entreprises de logistique sont souvent encore nécessaires avant que ceux-ci n'acceptent de travailler avec le CICR dans certains contextes.

- **Nombre réduit de fournisseurs** : Le CICR a constaté que le nombre de fournisseurs disposés à soutenir des activités humanitaires dans des contextes perçus comme présentant un risque élevé en matière de sanctions est en baisse. Cette diminution du risque opérée par les fournisseurs signifie que ceux-ci refusent de travailler dans certains contextes, ce qui entraîne des annulations de contrats, des réponses limitées aux appels d'offres et des délais d'approvisionnement prolongés, autant d'éléments qui ont une incidence sur la capacité du CICR à répondre efficacement aux besoins. Le CICR en a fait l'expérience dans le cadre de ses activités en Syrie, en Afghanistan et en Iran pour toute une série d'articles nécessaires à l'aide humanitaire et aux activités d'approvisionnement en eau et d'assainissement.
- **Les risques accrus entravent l'action humanitaire impartiale et son financement** : Les organisations humanitaires impartiales doivent collaborer avec des entités gouvernementales et des groupes armés non étatiques pour mener à bien leur travail d'aide en fonction des besoins. Lorsque ces entités font l'objet de sanctions, les organisations humanitaires impartiales sont exposées à des risques accrus – juridiques, opérationnels et liés à leur devoir de diligence envers leur personnel. Le personnel humanitaire risque également d'être poursuivi pour avoir mené des activités humanitaires. Ces risques accrus, s'ils ne sont pas atténués de manière adéquate, peuvent restreindre les activités exclusivement humanitaires et leur nuire, empêchant en fin de compte les organisations et le personnel humanitaires de mener leurs activités conformément à ce que permet et protège le droit international humanitaire, et d'atteindre les populations vulnérables touchées par les conflits armés et la violence. De même, les risques accrus peuvent également restreindre la capacité des donateurs à financer des organisations humanitaires impartiales dans certains contextes, ce qui peut limiter l'aide aux populations vulnérables, en particulier celles qui se trouvent dans des contextes visés par des sanctions ou sous le contrôle de groupes désignés.

Recommandations pour atténuer l'impact des sanctions

Mise en œuvre des dérogations humanitaires aux sanctions recommandées par les Nations Unies

Le CICR appelle tous les États à mettre en œuvre toutes les dérogations humanitaires prévues par l'ONU dans leur cadre national de sanctions, en particulier à la lumière de la dérogation adoptée pour toutes les sanctions de l'ONU à la suite de la résolution 2664 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le CICR se réjouit de la mise en œuvre par le Canada des dérogations humanitaires prévues dans la résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que de la dérogation humanitaire prévue dans la résolution 2615 du Conseil de sécurité des Nations Unies visant le régime de sanctions applicable aux talibans, dans le cadre des sanctions en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*. La mise en œuvre de ces dérogations humanitaires est une étape positive pour garantir que le cadre national des sanctions du Canada est conforme aux sanctions de l'ONU. Toutefois, le CICR observe que le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* de la *Loi sur les Nations Unies* ne prévoit pas de dérogation humanitaire. Selon la justification de la résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies et de son paragraphe 4, le CICR considère que la dérogation humanitaire établie dans la résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies devrait s'appliquer au *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*.

Normaliser les dérogations pour motifs humanitaires dans les sanctions canadiennes

Les sanctions canadiennes sont mises en œuvre par le biais de divers régimes de sanctions, qui sont assortis de réglementations différentes et, dans certains cas, de dérogations humanitaires. Ces régimes de sanctions se chevauchent souvent dans certains contextes, ce qui

peut créer une situation où un régime de sanctions peut être assorti d'une dérogation humanitaire, alors qu'un autre régime applicable a une dérogation humanitaire différente ou encore n'en a pas. Un tel scénario crée une incertitude pour les organisations humanitaires, les donateurs et les acteurs du secteur privé quant à l'existence éventuelle de risques de sanctions liés à la réalisation d'activités humanitaires, même si ces activités peuvent être couvertes par une clause de dérogation. La recommandation 1 de l'étude de 2017 du Comité sur les régimes de sanctions du Canada met en évidence ce problème. La normalisation des dérogations humanitaires dans tous les régimes de sanctions du Canada apporterait la clarté et la certitude nécessaires pour protéger les activités humanitaires, en particulier pour les acteurs du secteur privé, afin que ceux-ci puissent continuer à soutenir les organisations humanitaires.

Une dérogation humanitaire normalisée devrait protéger l'action humanitaire fondée sur des principes. Dans les situations de conflit armé, le droit international humanitaire définit un cadre pour l'accès humanitaire et les activités humanitaires afin que l'on puisse répondre aux besoins des personnes touchées par le conflit armé. Les dérogations humanitaires devraient être conformes à ce cadre et permettre les activités humanitaires d'organisations humanitaires impartiales. Le CICR adopte la même position en ce qui concerne la législation et la réglementation antiterroristes, qui peuvent comporter des dérogations humanitaires distinctes de celles incluses dans les régimes de sanctions. Lorsque des mesures antiterroristes et des sanctions se chevauchent, les dérogations humanitaires devraient être harmonisées afin de garantir que les activités permises par une dérogation soient également permises lorsque d'autres dérogations applicables sont concernées. L'harmonisation permettra de protéger l'action humanitaire en évitant un scénario dans lequel certaines activités humanitaires seraient visées par la dérogation humanitaire d'un régime, mais pas par d'autres, ce qui compromettrait ces activités humanitaires.

Préciser que les dérogations permettent toutes les opérations liées à des activités humanitaires

En ce qui concerne les dérogations humanitaires, il est important de s'assurer que toutes les opérations liées aux activités humanitaires sont autorisées, ce qui signifie que les opérations administratives nécessaires à la mise en œuvre de ces activités sont visées par la dérogation. Dans cette optique, on pourrait préciser que toutes les opérations nécessaires aux activités humanitaires, comme le paiement des salaires du personnel, la location de bureaux, la tenue d'un compte bancaire et la passation de contrats avec des fournisseurs privés pour l'acquisition de biens et de services, sont exclues du champ d'application des sanctions. Cela permettrait aux acteurs du secteur privé, tels que les institutions financières et les fournisseurs sur lesquels les organisations humanitaires s'appuient pour mener à bien leurs activités, de soutenir ces activités sans risque de sanctions.

Reconnaître que les activités humanitaires vont au-delà de la satisfaction des besoins fondamentaux

Les dérogations humanitaires sont souvent formulées de manière à permettre une assistance humanitaire vitale ou des projets visant à répondre aux besoins humains fondamentaux. Bien que ces autorisations soient utiles, leur portée peut être limitée et exclure d'autres activités humanitaires permises en vertu du droit international humanitaire, comme les activités de protection liées à la visite de détenus, à l'élucidation du sort des personnes disparues et du lieu où elles se trouvent, ou à la diffusion du droit international humanitaire auprès de groupes ou d'organisations armés. Dans les situations de conflit prolongé en particulier, les activités humanitaires ne se limitent souvent pas à répondre aux besoins immédiats des populations touchées; elles peuvent inclure un soutien aux services essentiels, au moyen de projets relatifs à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à la santé. Le champ d'application des dérogations humanitaires devrait couvrir toute cette gamme d'activités menées par les organisations humanitaires.

Énoncer des orientations politiques confirmant que les sanctions canadiennes ne doivent pas entraver les activités humanitaires

Ces orientations politiques apporteraient davantage de clarté et de certitude à tous les intervenants et complèteraient les dérogations humanitaires adoptées dans les règlements relatifs aux sanctions. Des orientations politiques spécifiques destinées au secteur privé seraient utiles

pour atténuer les mesures d'atténuation des risques prises par le secteur privé et pourraient faire savoir que les opérations liées aux activités humanitaires sont autorisées selon les régimes de sanctions canadiens.