



**Mémoire soumis au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international concernant le Régime de sanctions du Canada**

**Respectueusement soumis par le Comité central mennonite du Canada**

**le 21 septembre 2023**

Le Comité central mennonite (CCM) doit travailler dans des environnements complexes, comme l'Afghanistan, la République populaire démocratique de Corée, le Liban, le Myanmar et la Syrie. C'est dans plusieurs de ces environnements que l'on trouve les plus grands besoins en matière d'aide humanitaire et de travail pour consolider la paix, mais notre capacité de coopérer avec ces pays et d'y travailler est freinée à la fois par les politiques de sanctions du Canada et par les sanctions imposées à l'échelle internationale. Même avec la mise en place de politiques d'atténuation et d'analyse des risques à l'interne visant à garantir la conformité, les sanctions créent des obstacles majeurs pour les organismes humanitaires, comme le CCM, qui doivent fournir une aide vitale impartiale aux personnes dans le besoin. Mais surtout, les répercussions les plus graves des sanctions sont souvent ressenties par les populations qui sont déjà vulnérables, comme les femmes et les filles, et non par les groupes puissants sur le plan politique ou économique qui sont pourtant visés par ces mêmes sanctions. Cela va à l'encontre des objectifs de la politique internationale du Canada concernant l'appui donné aux femmes et aux filles vulnérables.

En se basant sur l'expérience qu'il a acquise dans ses interactions avec des pays sanctionnés, le CCM présente les recommandations suivantes :

**1. S'assurer que l'incidence des sanctions sur les gens ordinaires, et en particulier sur les personnes les plus vulnérables dans les pays ciblés, est bien comprise et fait l'objet de recherches afin d'atténuer le risque de préjudices involontaires.**

Nous encourageons la réalisation d'un examen global minutieux des répercussions qu'entraîneront les sanctions proposées sur les citoyens ordinaires, les personnes vulnérables et les organismes humanitaires qui travaillent auprès de ces gens. Les sanctions ont une incidence sur les droits fondamentaux des populations dans les pays ciblés, notamment en limitant l'accès à l'eau potable, à l'emploi et aux soins de santé, ce qui entraîne des répercussions sur le développement des pays dans leur ensemble. Les sanctions retardent l'arrivée de l'aide humanitaire auprès des personnes dans le besoin, ou empêchent carrément l'arrivée de cette aide, et causent des effets inattendus sur des populations qui sont déjà vulnérables. La Politique d'aide internationale féministe (PAIF) du Canada encourage une approche équitable en matière d'aide humanitaire. La PAIF s'applique aux pays sanctionnés. Or, ce sont surtout les femmes et les filles, ainsi que d'autres groupes qui ont peut-être moins facilement accès aux ressources, qui ressentent les effets des sanctions<sup>1</sup>. Les personnes qui comptent davantage sur l'aide humanitaire ou qui doivent porter le poids des tâches domestiques font face à de plus grands préjudices lorsqu'elles n'ont pas accès à de l'aide externe ou aux produits de base.

Le recours aux sanctions économiques comme instruments de politique étrangère continuant de croître, le Canada devrait étudier les répercussions humanitaires attendues

---

<sup>1</sup> HCDH. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-womenchildren-and-other-vulnerable>

et imprévues des sanctions pour mieux cibler les sanctions et ainsi éviter d'utiliser des sanctions économiques générales basées sur l'État, mais plutôt concevoir des sanctions qui s'attaquent à toute ambiguïté réglementaire pouvant créer des risques qui feront hésiter le secteur privé, conformément à ce qui est mentionné à la section 3. Le Canada devrait s'abstenir d'appliquer des sanctions qui causent des préjudices significatifs aux personnes ordinaires, plus précisément aux populations vulnérables.

## **2. Faire respecter les exemptions humanitaires établies par les Nations Unies dans l'ensemble des régimes de sanctions canadiens en exemptant des sanctions les aliments, les médicaments, les fournitures médicales, l'éducation, les soins de santé et l'équipement.**

La Résolution 2664 du Conseil de sécurité des Nations Unies (NU), qui a été adoptée à la fin de 2022, stipule que les États membres doivent s'assurer que leurs sanctions et leurs lois criminelles nationales sont appliquées conformément aux obligations que leur imposent le droit international humanitaire, le droit international des droits humains et le droit international des réfugiés. Les sanctions, y compris dans un contexte de lutte contre le terrorisme, ne devraient pas être imposées aux dépens de ces obligations internationales. Par ailleurs, le Conseil de sécurité des NU insiste précisément sur l'incidence des sanctions sur les activités humanitaires en priant les États : « lorsqu'ils élaborent et appliquent des mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, de tenir compte des effets qu'elles pourraient avoir sur les activités exclusivement humanitaires, y compris médicales, menées par des acteurs humanitaires impartiaux, de manière conforme au droit international humanitaire »<sup>2</sup>.

Les sanctions et les exemptions devraient être conformes au droit international humanitaire et être coordonnées avec celles des autres pays membres des NU pour éviter de complexifier la réglementation au sein de laquelle évoluent les ONG qui essaient de fournir une aide humanitaire neutre et impartiale. En outre, les États-Unis ont énoncé des exemptions explicites dans leurs sanctions qui s'appliquent aux biens essentiels, comme la nourriture, les médicaments et l'aide en cas de catastrophe; l'application d'exemptions de cet ordre dans les lois canadiennes imposant des sanctions aurait pour effet d'harmoniser le régime canadien de sanctions avec d'autres régimes de sanctions ailleurs dans le monde et avec les recommandations des NU. Le Canada est l'un des seuls pays à interdire complètement le transfert de connaissances dans les contextes où des sanctions plus lourdes ont été imposées (plus précisément en République populaire démocratique de Corée), au lieu de simplement imposer une interdiction sur les connaissances qui pourraient être à double usage. Cette situation a entraîné des difficultés majeures pour les programmes d'aide humanitaire ayant pour mandat de répondre aux besoins des populations civiles vulnérables.

On peut voir un exemple des difficultés présentement vécues dans l'œuvre humanitaire du CCM en République populaire démocratique de Corée; en effet, en fonction des denrées humanitaires fournies, le CCM est tenu de demander des autorisations en vertu de la *Loi sur les*

---

<sup>2</sup> RCSNU 2664\_hoc-cdc.ca/AdminPrivate/FS17U/CoutuB/Downloads/S\_RES\_2664\_(2022)-FR.pdf

*mesures économiques spéciales* (LMES) et des Contrôles à l'exportation et à l'importation au Canada, en plus d'aller chercher les permis accordés par les bureaux américains Office of Foreign Assets Control (OFAC) et Bureau of Industry and Security (BIS) et par le Comité 1718 du Conseil de sécurité des NU. Or, les permis relevant de la LMES exigent l'inclusion des viandes en boîte et des vitamines, tandis que les bureaux américains OFAC et BIS exemptent complètement les aliments et les médicaments. Le fardeau administratif rattaché au fait d'appliquer de multiples processus présentant diverses exigences, lorsqu'il s'ajoute aux problèmes d'enchaînement de l'ordonnancement des permis et des licences nécessaires, peut paralyser et retarder considérablement les efforts des ONG qui souhaitent se lancer dans des programmes humanitaires alors que le contexte est déjà difficile. Même une fois que l'on a établi tous les permis qui sont requis et que l'on a soumis les demandes, les délais dans les processus d'approbation peuvent paralyser et retarder encore plus les activités, ce qui alimente les incertitudes et les défis toujours présents dans l'acheminement de l'aide et l'exécution des programmes auprès des personnes qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, selon les Contrôles à l'exportation et à l'importation, la technologie qui relève de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (LLEI) englobe toutes les formes d'échange de connaissances, que l'échange se fasse de façon virtuelle, en personne, dans des publications universitaires ou même dans des notes prises lors d'un échange. Par conséquent, tout transfert de technologie de cette nature, y compris les séances de formation virtuelles, nécessite des permis d'exportation. Le fait d'interdire le transfert des connaissances a retardé pendant plus d'un an la réalisation d'un projet de formation avec des scientifiques de la République populaire démocratique de Corée visant à étudier des enjeux liés à la sécurité alimentaire par l'application de pratiques agricoles, alors que tous les autres permis du bureau américain OFAC exigés pour réaliser le programme en question avaient déjà été obtenus.

Le Canada devrait établir des exemptions humanitaires générales permanentes permettant aux organismes d'aide d'accomplir un travail essentiel qui sauve des vies et devrait envisager d'élargir cette notion de manière à pouvoir y inclure des programmes d'aide à la subsistance, d'éducation, de soins de santé, de consolidation de la paix et de droits de la personne dans le but de protéger les populations les plus vulnérables.

### **3. Amoindrir les répercussions négatives du refus du risque financier et de la surconformité.**

L'un des obstacles majeurs qui se dressent au moment de mettre en place des programmes d'aide humanitaire et de développement dans des environnements faisant l'objet de sanctions lourdes est la crainte des risques financiers dans le secteur privé. Les sanctions entraînent des répercussions majeures sur les systèmes financiers. Ces derniers sont exposés à de graves risques s'ils s'avèrent qu'ils ne sont pas conformes aux conditions qui accompagnent les sanctions, ce qui crée des impacts dévastateurs qui rendent les institutions financières

excessivement prudentes. Même dans les cas où des organisations, comme le CCM, disposent des permissions requises, les établissements bancaires hésitent encore à traiter des paiements pour le compte d'ONG. Les organismes humanitaires sont incapables d'accomplir leur travail s'ils ne peuvent transférer des fonds efficacement. Cette surconformité s'étend à d'autres fournisseurs de services et de biens; elle a une incidence profonde sur la capacité des organismes humanitaires d'obtenir des services de base, comme une assurance-santé pour le personnel qui se déplace dans les endroits sanctionnés, ce qui rend même les interactions de base compliquées et coûteuses, y compris lorsque toutes les exigences relatives aux sanctions sont entièrement respectées.

Par exemple, dans le cas de la Syrie, le CCM a eu beaucoup de difficultés à transférer les fonds, car les institutions financières ne voulaient pas risquer de faire l'objet de sanctions pour non-conformité, même si le CCM met en œuvre des processus minutieux d'atténuation des risques et d'évaluation des bénéficiaires. Ce refus du risque peut aussi avoir une incidence sur les paiements faits par le CCM aux pays avoisinants qui ne font pas l'objet de sanctions, ce qui cause des répercussions à l'échelle régionale, même lorsque l'on soutient que ces sanctions ciblent uniquement certaines personnes et entités.

Si l'on veut réduire les comportements relatifs à la surconformité et au refus du risque, il est primordial que le gouvernement canadien se lance dans un dialogue proactif visant à clarifier l'ordre de priorité des activités humanitaires et à promouvoir une communication proactive avec les principaux intervenants, y compris ceux du secteur financier. Cela contribuera à garantir que l'aide humanitaire dont on a désespérément besoin se rend facilement aux populations vulnérables. La Résolution 2664 du Conseil de sécurité des NU aborde cette question également et stipule que « la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels [...] sont autorisés et ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs imposées par lui ou ses comités des sanctions<sup>3</sup> ».

**4. Accorder la priorité aux demandes humanitaires et améliorer les délais d'intervention tout en coordonnant les régimes de sanctions avec les autres mesures de contrôle réglementaire, comme les mesures de lutte contre la fraude et la corruption, les lois contre le terrorisme et les mesures de contrôle des exportations, afin de réussir à la fois à réduire les difficultés administratives avec lesquelles doivent composer les organismes humanitaires et à obtenir les impacts voulus avec les sanctions.**

Les organismes humanitaires comme le CCM doivent déjà composer avec bon nombre de mesures de contrôle réglementaire, y compris des mesures de lutte contre la fraude et la corruption, des lois visant à lutter contre le terrorisme et des mesures de contrôle des exportations. Toutes ces mesures restreignent notre capacité à travailler dans certains

---

<sup>3</sup> RCSNU 2664. file://hoc-cdc.ca/AdminPrivate/FS17U/CoutuB/Downloads/S\_RES\_2664\_(2022)-FR.pdf

contextes et retardent encore plus l'acheminement d'une aide vitale. Lorsque des régimes de sanctions sont mis en place ou que des modifications y sont apportées, il faudrait déployer des efforts coordonnés pour s'assurer que les autres régimes de réglementation s'y conforment, l'objectif étant de clarifier les processus et de réduire les fardeaux administratifs déjà lourds que l'on impose aux organisations humanitaires, surtout quand les délais augmentent.

Le Canada peut soutenir les organisations humanitaires en accordant la priorité à la rapidité d'exécution et à l'efficacité dans l'aide qu'il accorde aux organisations offrant des programmes humanitaires. Cela demanderait entre autres de coordonner les processus administratifs entre les organes de supervision et de donner des directives précises sur les sanctions et les mesures de contrôle des exportations canadiennes qui s'appliquent aux activités humanitaires, y compris de l'information sur l'application et l'exécution des exemptions à des fins humanitaires. On peut citer comme exemple l'Afghanistan. Alors qu'il existait des exemptions aux sanctions pour les programmes humanitaires, les lois découlant du Code criminel n'autorisaient pas la mise en œuvre de ces exemptions, ce qui a empêché l'acheminement de l'aide humanitaire en Afghanistan pendant plus d'un an après le retour au pouvoir des Talibans.

Grâce aux pressions concertées exercées par le secteur, des modifications législatives ont été apportées récemment au Code criminel. Elles éliminent le risque que des intervenants humanitaires canadiens fassent l'objet de poursuites criminelles lorsqu'ils fournissent de l'aide à des populations vulnérables en Afghanistan -- après plus d'un an de report des activités d'aide humanitaire, alors que les besoins sont si grands. Fiers de ce succès, nous encouragerons une coordination proactive, dans le but d'accélérer l'exécution, afin que l'aide humanitaire ne soit pas confrontée à des reports semblables dans d'autres contextes où des sanctions pourraient aussi s'appliquer.

## **Conclusion**

Le CCM voit d'un bon œil cette analyse renouvelée du régime de sanctions du Canada. Les lois canadiennes relatives aux sanctions qui sont présentement en vigueur dressent des obstacles pour les organisations canadiennes, comme le CCM, qui veulent accomplir un travail essentiel consistant à offrir une aide humanitaire et un soutien aux efforts de consolidation de la paix. Les sanctions entraînent des situations humanitaires inéquitables, imposant ainsi un lourd fardeau aux femmes, aux filles et aux autres groupes marginalisés, ce qui est contraire aux visées de la PAIF. Nous prions le gouvernement canadien de bien vouloir se pencher sur ces questions.

## **Sommaire des recommandations :**

1. S'assurer que l'incidence des sanctions sur les gens ordinaires, et en particulier sur les personnes les plus vulnérables dans les pays ciblés par les sanctions, est bien comprise et fait l'objet de recherches afin d'atténuer le risque de préjudices involontaires.
2. Faire respecter les exemptions humanitaires établies par les Nations Unies dans l'ensemble des régimes de sanctions canadiens en exemptant des sanctions les aliments, les médicaments, les fournitures médicales, l'éducation, les soins de santé et l'équipement.
3. Amoindrir les répercussions négatives du refus du risque financier et de la surconformité.
4. Accorder la priorité aux demandes humanitaires et améliorer les délais d'intervention tout en coordonnant les régimes de sanctions avec les autres mesures de contrôle réglementaire, comme les mesures de lutte contre la fraude et la corruption, les lois contre le terrorisme et les mesures de contrôle des exportations, afin de réussir à la fois à réduire les difficultés administratives avec lesquelles doivent composer les organismes humanitaires et à obtenir les impacts voulus avec les sanctions.

*Le Comité central mennonite (CCM) est un ministère d'églises anabaptistes à l'échelle internationale qui fait un travail parallèle à celui de communautés partout dans le monde grâce à ses initiatives d'aide humanitaire, de développement et de consolidation de la paix. Nous avons commencé à offrir notre soutien il y a plus de 100 ans, motivés par l'idée d'offrir de l'aide humanitaire aux mennonites de l'Union soviétique. De nos jours, le CCM appuie des programmes offerts dans environ 45 pays et travaille dans le cadre de partenariats locaux pour fournir de l'eau, de la nourriture et des abris en cas de famine, de catastrophe et de conflit; il offre des possibilités de développement comme des activités d'éducation et des occasions de générer des revenus et il travaille de concert avec les communautés pour prévenir la violence et promouvoir une paix durable.*