

## Présentation au Comité spécial sur l'Afghanistan Mars 2022

### Introduction

Au plus fort des combats, depuis le 15 août 2021, Médecins sans frontières (MSF) continue à fournir des services médicaux gratuits dans cinq provinces d'Afghanistan. En 2021, MSF a mené ses activités avec l'aide de 2 350 employés afghans et de 75 employés étrangers. Son budget alloué était de 46,7 millions de dollars. L'organisme dépend uniquement de dons privés et n'accepte pas de fonds de gouvernements pour mener ses activités en Afghanistan.

Depuis des mois, les équipes de MSF à Helmand et à Herat traitent un grand nombre de patients, et les services hospitaliers fonctionnent fréquemment au-delà de leurs capacités. Cette situation est sans doute attribuable à une combinaison de facteurs, notamment aux besoins généralisés de la population en matière de santé, à l'amélioration de la sécurité, qui permet aux patients de se déplacer pour se faire soigner, et au système de santé déficient de l'Afghanistan, longtemps tributaire de l'aide internationale et dont le financement a été réduit de façon draconienne en 2021.

Le gel des avoirs de la banque centrale afghane, une mesure financière prise à l'encontre du nouveau gouvernement, et la suppression des fonds pour le développement et d'autres fonds destinés à l'Afghanistan ont contribué à une crise bancaire et à une crise de liquidités qui perdure dans le pays, et qui rend la tâche difficile pour MSF et d'autres acteurs de maintenir et encore plus d'élargir leurs activités médicales et humanitaires au pays. Le système de santé afghan souffre depuis des années d'un manque de financement et de personnel et il est dysfonctionnel. Depuis le changement de gouvernement, de nombreux donateurs étrangers, comme la Banque mondiale, l'Agence américaine pour le développement international et l'Union européenne ont suspendu le financement qu'ils accordaient à une série d'activités en Afghanistan. Étant donné que les services de santé dépendaient de fonds étrangers, cela a exacerbé les problèmes systémiques au sein du système de santé afghan, entraînant une réduction des options pour les personnes qui ont besoin de soins de santé, car des établissements ont fermé ou manquent de médicaments. Bien que le financement de certains établissements ait été rétabli pour une courte période, rien ne laisse présager de ce que sera la suite, et le système de santé reçoit toujours beaucoup moins de fonds qu'auparavant, ce qui ne permettra pas d'améliorer un système de santé qui ne répondait déjà pas aux besoins de la population. De plus, la crise socio-économique rend la nourriture inabordable pour de nombreuses personnes en Afghanistan.

L'effet d'entraînement des sanctions préexistantes et des récentes mesures financières prises à l'encontre du nouveau gouvernement *de facto* de l'Afghanistan est profondément ressenti dans tout le pays. On y observe un quasi-effondrement économique et institutionnel, notamment une incapacité à fournir la plupart des services de base et à payer les salaires de ses fonctionnaires. Le secteur bancaire est paralysé, ce qui empêche les personnes d'accéder à leurs économies et rend plus difficile encore le fonctionnement des organisations qui, comme MSF, fournissent des soins de santé. Les transactions financières et les flux d'argent vers l'Afghanistan et à l'intérieur du pays doivent être rétablis de toute urgence. La subsistance des personnes, mais aussi la capacité du système de santé et des acteurs de la santé comme MSF à couvrir les coûts de fonctionnement et les salaires des hôpitaux et des cliniques

en dépendent. La monnaie afghane s'est considérablement dévaluée, les prix courants augmentent et de nombreuses personnes n'ont pas les moyens de se procurer des produits de première nécessité comme de la nourriture.

Il est difficile de donner une image complète de la situation dans l'ensemble du pays, mais les membres des équipes de MSF voient un grand nombre d'enfants souffrant de malnutrition dans les centres d'alimentation des provinces de Herat et de Helmand. Ces derniers mois, les deux installations ont régulièrement enregistré un nombre d'admissions supérieur aux lits disponibles.

De nombreux facteurs à l'origine de la malnutrition subsistent. La crise économique a pour conséquence que de nombreuses personnes ont du mal à s'offrir suffisamment de nourriture. Les produits alimentaires se sont raréfiés en raison de la sécheresse de l'année dernière, du conflit et des déplacements de population qui ont suivi, avec pour conséquence que la population avait moins de réserves pour passer l'hiver. En même temps, l'augmentation du nombre d'enfants souffrant de malnutrition qui arrivent dans nos installations pourrait être liée à un accès plus facile à celles-ci en raison de l'amélioration de la situation sécuritaire.

### **Sommaire des recommandations**

La législation canadienne, en particulier l'article 83 du *Code criminel* et la *Loi antiterroriste de 2001*, ne prévoit pas d'exemptions particulières concernant les organisations humanitaires. Il a été établi qu'elle était un obstacle à l'intensification des interventions et du financement humanitaires du Canada en Afghanistan. La législation canadienne présente des risques plus importants pour les organisations humanitaires impartiales qui vont au-delà de l'Afghanistan et que les législateurs canadiens devraient corriger. Cette présentation au Comité spécial se concentre donc sur cet aspect de la crise afghane et sur les effets de la législation canadienne et des sanctions axées sur la lutte contre le terrorisme sur l'aide humanitaire en général. En voici les recommandations :

1. Le Canada devrait veiller à ce que ses mesures et ses sanctions axées sur la lutte contre le terrorisme n'aient pas d'effets indésirables sur l'aide humanitaire, notamment au moyen de renvois clairs et de directives écrites à l'intention de toutes les parties concernées (notamment les institutions financières et les organismes d'application de la loi) qui confirment que ces mesures et ces sanctions n'ont pas pour but de générer des effets indésirables pour la population civile et qu'elles respectent les protections accordées aux organisations humanitaires impartiales et à leur personnel, ainsi qu'aux civils, en vertu du droit international humanitaire (DIH). (*Les instruments internationaux pertinents et le libellé sont fournis ci-dessous afin de garantir que les lois canadiennes sont modifiées pour refléter le consensus international actuel et le libellé que le Canada a déjà accepté.*)
2. Le Canada devrait prévoir des exemptions humanitaires permanentes et bien encadrées dans les dispositions de son *Code criminel* qui concernent la lutte contre le terrorisme, notamment l'article 83, ainsi que dans celles de la *Loi sur les Nations Unies* et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, pour se conformer au DIH. Il devrait être clair que ces dispositions s'appliquent à toutes les organisations humanitaires impartiales, y compris MSF, et entraînent l'élimination des obstacles ainsi que des risques juridiques et administratifs au Canada auxquels les organisations humanitaires impartiales sont confrontées lorsqu'elles mènent leurs activités dans de tels contextes.
3. Dans les prochaines lois, notamment celles concernant la lutte contre le terrorisme et les sanctions connexes, le gouvernement du Canada doit intégrer des exemptions de nature humanitaire complètes qui créent une exception dès le départ pour les organisations

- humanitaires impartiales, plutôt que des procédures d'autorisation au cas par cas, qui entraînent des retards inutiles et inacceptables et une confusion administrative (par ex. de la part des institutions financières), car cela compromet la prestation rapide d'aide humanitaire urgente à des personnes en situation de crise (p. ex., les lois sur les sanctions actuelles comprennent la possibilité pour des organisations humanitaires d'obtenir un permis sur demande, mais cela pose problème, car la demande et la délivrance d'un tel permis n'étant pas automatiques, des retards peuvent survenir).
4. Toute modification de la législation canadienne et des sanctions axées sur la lutte contre le terrorisme devrait, dans la mesure du possible, reprendre le libellé utilisé dans les récentes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

### **Législation canadienne axée sur la lutte contre le terrorisme**

Cela fait 50 ans que MSF a lancé son action médicale humanitaire, et 20 ans que la « Guerre globale contre la terreur » a commencé. Au cours de ces 20 années, la lutte contre le terrorisme en est venue à définir les opérations militaires qui vont bien au-delà de celles lancées par les États-Unis en réponse aux attaques du 11 septembre 2001. La « guerre contre la terreur » menée par les États-Unis a permis à d'autres États de lancer leurs propres luttes contre des ennemis nationaux et transnationaux, sans les mêmes contraintes que dans un conflit armé conventionnel entre États. Si cela n'a pas fondamentalement changé la nature de la guerre, la façon dont une guerre se justifie l'a été. Aujourd'hui, les conflits en Éthiopie, au Yémen, en Syrie, en Irak, au Nigéria, au Mozambique, au Mali et dans d'innombrables autres endroits sont définis comme des « luttes contre le terrorisme ». Cette tendance semble devoir se poursuivre, les États trouvant un réconfort dans les pouvoirs étendus offerts par la lutte contre un ennemi désigné comme étant un « terroriste ».

Le *Code criminel* du Canada interdit des activités comme le financement du terrorisme, le commerce de biens appartenant à des terroristes et le « soutien matériel » à des groupes terroristes ou à des activités terroristes. Cependant, alors qu'à première vue, plusieurs de ces dispositions peuvent être interprétées comme allant dans le sens d'une criminalisation des activités des acteurs humanitaires impartiaux, beaucoup d'entre elles contiennent un renvoi explicite à l'intention ou pour les fins de l'acte, qui doit être prouvé pour qu'une personne soit déclarée coupable; il est clair que les organisations impartiales qui fournissent une aide humanitaire conforme au DIH ne participent pas à ces activités, dans cette intention ou pour ces fins. Les témoignages d'autres organisations humanitaires impartiales<sup>1</sup> indiquent que, du moins en ce qui concerne l'utilisation des fonds du gouvernement du Canada en Afghanistan, l'interprétation par celui-ci des dispositions pertinentes du *Code criminel* en matière de lutte contre le terrorisme semble façonner les conseils donnés aux organisations humanitaires impartiales, ce qui a pour conséquence qu'elles réduisent leurs activités humanitaires.

Nous encourageons les membres du Comité spécial à entreprendre un examen ciblé de l'article 83 du *Code criminel* afin d'examiner les dispositions qui pourraient exposer les travailleurs et les organisations humanitaires à une responsabilité criminelle éventuelle ou, en l'absence d'une exemption de nature humanitaire précise, aboutir à première vue à une interprétation de ces dispositions qui laisserait entendre aux gouvernements (y compris les bailleurs de fonds, la police, les agents frontaliers et autres) et à d'autres entités (p. ex. les banques) qu'un tel risque existe. Nous notons en outre qu'une telle interprétation de la loi ne tient pas compte des renvois explicites à

---

<sup>1</sup>Comité spécial sur l'Afghanistan, 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, n° 3 (7 février 2022) à <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/AFGH/reunion-3/temoignages>

l'intention ou à l'objet des actes criminalisés, qui doivent être prouvés pour qu'une personne soit déclarée coupable (aucun de ces renvois n'englobe l'aide humanitaire), et qui sont prévus, par exemple, aux articles, aux paragraphes et aux alinéas 83.02, 83.03a), 83.04a), 83.04b), 83.18, 83.181, 83.21, 83.23(1) et 83.23(2).

Au-delà de ces lois nationales, la prestation d'une aide humanitaire impartiale<sup>2</sup> relève du droit international coutumier, un ensemble de règles qui proviennent d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, qui existent indépendamment de l'instrument conventionnel et qui font partie de la common law à moins que le gouvernement n'y déroge expressément. Le Canada ne l'a pas fait. Nous notons également que la prestation d'une aide humanitaire impartiale est déjà bien définie dans le droit international, notamment dans les commentaires des Conventions de Genève.

MSF est une organisation médicale et humanitaire internationale qui, depuis 1971, fournit une aide humanitaire exclusivement indépendante, impartiale et neutre, dans le respect des principes et des règles du DIH et de l'éthique médicale. Nous nous efforçons de sauver des vies, d'alléger des souffrances et de restaurer la dignité humaine, des actes qui ne relèvent clairement pas de l'intention législative des dispositions pertinentes du *Code criminel* canadien, mais qui n'en sont pas non plus explicitement exemptés. C'est là que réside le problème que les législateurs canadiens doivent régler de toute urgence afin de faire en sorte qu'il n'y ait aucune ambiguïté dans l'interprétation du *Code criminel* et que les lois du Canada reflètent les récentes avancées dans le monde en matière de protection de l'aide humanitaire. Le contenu du *Code criminel* doit évoluer pour mieux s'harmoniser au consensus mondial et inclure une exemption humanitaire conforme au récent libellé utilisé par l'ONU.

Les résolutions les plus récentes des Nations Unies (voir la [Résolution 2462 \[mars 2019\]](#), para. 24<sup>3</sup>, la [Résolution 2482 \[juillet 2019\]](#), para. 16<sup>4</sup>, la [Résolution 2593 \[août 2021\]](#), para. 3<sup>5</sup>, la [Résolution 2582](#)

---

<sup>2</sup> La prestation d'une aide humanitaire impartiale est un concept bien défini en droit international, notamment dans les commentaires des Conventions de Genève. Nous vous invitons à consulter, par exemple, les [commentaires de 2020 à l'article 9 de la Convention de Genève III, au para.1323](#) : [Traduction] « Dans le contexte d'un conflit armé, les 'activités humanitaires' sont celles qui visent à préserver la vie, la sécurité, la dignité et le bien-être mental et physique des personnes touchées par le conflit, ou à rétablir ce bien-être s'il a été atteint. Ces activités doivent concerner les êtres humains en tant que tels. Ainsi, comme le veut l'exigence d'«impartialité» (voir les paragraphes 1343-1345), les activités humanitaires et la manière dont elles sont menées ne doivent être touchées par aucune considération politique ou militaire ni par aucune considération liée au comportement passé de la personne, y compris un comportement potentiellement punissable sur la base de normes pénales ou disciplinaires. Les activités humanitaires visent à préserver la vie, la sécurité, la dignité ainsi que le bien-être physique et mental des personnes, sans autre motif que celui d'atteindre cet objectif. Enfin, ceux qui proposent de mener des activités humanitaires se concentrent uniquement sur les besoins des personnes touchées par un conflit armé, sans tenir compte des droits que ces personnes peuvent avoir en plus sur la base du droit applicable en matière de droits de la personne. »

<sup>3</sup>Para. 24. **Prie instamment les États, lorsqu'ils élaborent et appliquent des mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, de tenir compte de [sic] 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>4</sup> Para. 16. **Exhorte les États Membres à faire en sorte que toutes les mesures qu'il [sic] prennent pour lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations que leur impose le droit international, notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, et à tenir compte des effets que ces mesures pourraient avoir sur des activités exclusivement humanitaires, y compris médicales, menées par des acteurs humanitaires impartiaux de manière conforme au droit international humanitaire;**

<sup>5</sup>Para. 3. **Demande le renforcement des efforts visant à fournir une assistance humanitaire à l'Afghanistan, demande à toutes les parties de permettre l'accès complet, en toute sécurité et sans entrave de l'Organisation des Nations**

[juin 2021], para. 4<sup>6</sup>, la [Résolution 2590 \[août 2021\]](#), préambule,<sup>7</sup> et la [Résolution 2615 \[décembre 2021\]](#), para. 1)<sup>8</sup>, ainsi que les travaux parlementaires de certains pays ont permis de préparer une version provisoire d'une exemption humanitaire à la législation canadienne axée sur la lutte contre le terrorisme. Les résolutions du Conseil de sécurité prévoient des exemptions pour les activités humanitaires et demandent aux États de veiller à ce que leurs mesures antiterroristes ne nuisent pas à l'action humanitaire.

### **Exemptions humanitaires dans la législation canadienne axée sur la lutte contre le terrorisme et les sanctions**

L'intérêt de l'inclusion d'une exemption humanitaire est de lever l'ambiguïté sur le statut protégé des activités humanitaires menées dans un contexte de conflit armé (mondial ou non mondial) ainsi que de supprimer les risques (p. ex. le gel des avoirs financiers, le refus des banques de faire affaire avec des organisations humanitaires, ou la détention ou l'arrestation de travailleurs humanitaires revenant de contextes de lutte contre le terrorisme) auxquels les organisations et les travailleurs humanitaires impartiaux pourraient être confrontés, du fait de l'interprétation par des entités gouvernementales ou fédérales (par exemple, les banques) des dispositions actuelles du *Code criminel* et de lois prévoyant des sanctions<sup>9</sup>.

La nécessité d'une telle exemption n'est pas propre à l'Afghanistan. En fait, la possibilité que des organismes de bienfaisance soient visés par inadvertance par la *Loi antiterroriste de 2001* a fait l'objet d'une discussion au cours des débats parlementaires la concernant, alors que les députés ont parlé expressément de la question de savoir si la *Loi* créerait une « incidence négative sur les organismes de bienfaisance » en criminalisant par inadvertance leurs activités, ainsi que de la nécessité d'exemptions de nature humanitaire et de la difficulté en vertu de la *Loi* actuelle de déterminer quels actes sont criminels et lesquels ne le sont pas, y compris l'aide humanitaire<sup>10</sup>. Bien que cela ait été discuté, le gouvernement a maintenu qu'aucune exemption n'était nécessaire. Par exemple, l'honorable Jim Peterson a déclaré devant le Comité : « Lorsqu'on a affaire à un organisme de bienfaisance qui

---

*Unies, de ses institutions spécialisées et des partenaires d'exécution, ainsi que de tous les intervenants humanitaires participant aux activités de secours, y compris en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur du pays, pour veiller à ce que l'aide humanitaire parvienne à toutes les personnes qui en ont besoin, demande à tous les donateurs et aux acteurs humanitaires internationaux d'apporter une aide humanitaire à l'Afghanistan et aux principaux pays accueillant des réfugiés afghans, et souligne que toutes les parties doivent respecter les obligations que leur impose le droit international humanitaire en toutes circonstances, notamment celles ayant trait à la protection des civils;*

<sup>6</sup> Para. 4. *Enjoint aux États Membres de faire en sorte que toutes les mesures prises pour mettre en œuvre la présente résolution soient conformes aux obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, selon qu'il convient;*

<sup>7</sup> *Soulignant que les mesures imposées par la présente résolution sont censées être sans conséquences humanitaires négatives pour la population civile du Mali.*

<sup>8</sup> *Décide que l'aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituent pas une violation du [...] et que le traitement et le versement de fonds, la remise d'autres avoirs financiers [...], et la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement de cette aide en temps voulu ou au soutien de ces activités sont autorisés, encourage vivement les prestataires qui agissent en se fondant sur le présent paragraphe à faire tout ce qu'ils peuvent raisonnablement pour que les avantages que pourraient tirer des personnes ou entités inscrites sur la Liste relative aux sanctions imposées par la résolution de 1988 (2011), que ce soit à la suite d'une fourniture directe de l'aide ou d'un détournement, soient réduits au maximum et décide également d'examiner l'application de la présente disposition après une période d'un an;*

<sup>9</sup> Notamment les sanctions imposées en vertu de la *Loi sur les Nations unies*, de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de leurs règlements, qui ne prévoient pas d'exemption humanitaire pour toutes les organisations humanitaires impartiales.

<sup>10</sup> *Comité permanent de la justice et des droits de l'homme, 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> séance, n<sup>o</sup> 35 (25 octobre 2001)*

fournit de la nourriture à des réfugiés afghans, je suis certain que l'ADRC confirmera qu'il ne s'agit pas d'une activité de financement du terrorisme<sup>11</sup> ». Malgré ces affirmations et alors que d'autres risques globaux de la législation canadienne demeurent pour les organisations humanitaires impartiales, la réalité actuelle des organisations humanitaires canadiennes qui ne peuvent pas mener d'activités en Afghanistan suggère qu'une telle exemption humanitaire est en fait nécessaire pour assurer une protection adéquate de l'aide humanitaire.

MSF recommande qu'une exemption humanitaire soit ajoutée à la législation canadienne axée sur la lutte contre le terrorisme et qu'une telle exemption s'applique à l'ensemble des dispositions pertinentes de l'article 83 du *Code criminel* et à tout ajout futur au *Code criminel*. Plus précisément, nous pensons que des risques juridiques demeurent pour les organisations humanitaires à l'alinéa 83.03(1)b) et aux articles 83.08 et 83.19. Par conséquent, les exemptions de nature humanitaire proposées devraient être suffisamment larges pour permettre de clarifier que toutes les activités de nature humanitaire, telles que les activités médicales que nous fournissons pour sauver des vies, soulager la souffrance et restaurer la dignité humaine, ne sont pas considérées comme des actes criminels.

Certains pays ont intégré ce type d'exemption dans leur législation, et il convient de souligner que cela n'empêche pas les pays de poursuivre les personnes qui sont les auteurs présumés d'actes terroristes qui ne relèvent pas d'activités humanitaires, puisque ces exemptions ne s'appliquent qu'aux activités humanitaires menées dans le cadre d'un conflit armé, conformément au DIH. Voici quelques exemples d'exemptions pertinentes :

#### **Australie**

##### **Division 102.8, [Criminal Code Act 1995](#)**

##### **Association avec une organisation terroriste (adopté en 2014)**

[Traduction] [...] (4) Le présent article ne s'applique pas si : [...]

(c) l'association a pour seul but de fournir une aide de nature humanitaire; [...]

##### **Article 119.2, [Criminal Code Act 1995](#) (adopté en 2014)**

[Traduction] **Entrer ou rester dans des zones déclarées**

[...] *Exception : entrer ou rester uniquement à des fins légitimes*

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si la personne entre ou reste dans la zone uniquement pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes :

a) fournir une aide de nature humanitaire; [...]

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

## Royaume-Uni

### Article 58B, [Counter-Terrorism and Border Security Act 2019](#) (adopté en 2019)

[Traduction] **Entrer ou rester dans une zone désignée**

(4) Une personne ne commet pas d'infraction au présent article en entrant ou en restant dans une zone désignée si :

- a) elle entre ou reste involontairement dans une zone désignée,
- b) elle entre ou reste dans une zone désignée pour poursuivre un ou plusieurs des objectifs mentionnés au paragraphe (5) ou pour poursuivre des activités en lien avec un ou plusieurs de ces objectifs.

(5) Les objectifs sont les suivants –

- a) fournir une aide de nature humanitaire; [...]

## Royaume-Uni

### [The Afghanistan \(Sanctions\) \(EU Exit\) \(Amendment\) Regulations 2022](#) (adopté en 2022)

[Traduction] **Finances : exception concernant l'aide et d'autres activités humanitaires**

**25A.**-(1) Une personne (« P ») exerçant une activité pertinente qui est nécessaire ne contrevient pas aux interdictions des règlements 8 à 12 (gel des actifs, etc.) :

- a) pour assurer la prestation rapide d'aide humanitaire en Afghanistan;
- b) pour mener d'autres activités visant à répondre à des besoins de base de personnes en Afghanistan, à condition que P soit d'avis que l'exercice de l'activité en question est nécessaire et qu'il n'y a pas de raison pour que P soupçonne le contraire.

(2) Aux fins du paragraphe (1), on entend par « activité pertinente » toute activité qui, en l'absence du présent règlement, contreviendrait aux interdictions énoncées aux règlements 8 à 12.

## Suisse

### Article 260 <sup>quinquies</sup>280, [Code pénal](#) (adopté en 2020)

#### Financement du terrorisme

[...] 4 L'al. 1 ne s'applique pas si le financement est destiné à soutenir des actes qui ne sont pas en contradiction avec les règles du droit international applicable en cas de conflit armé.

## Tchad

### Article 1, [Loi n° 003/PR/2020 Portant Répression des Actes de Terrorisme en République du Tchad](#) (adopté en 2020)

[...] /3 Aucune disposition de la présente loi ne peut être interprétée comme dérogoratoire au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme.

4. Les activités à caractère exclusivement humanitaire et impartial menées par les organisations humanitaires neutres et impartiales sont exclues du champ d'application de la présente loi. [...]

## Éthiopie

### Article 9, [Proclamation No. 1176/2020 Prevention and Suppression of Terrorism Crimes](#) (adopté en 2020)

#### Aide fournie

[Traduction] 5/ Nonobstant les paragraphes 1 à 4 du présent article, une aide humanitaire fournie par des organisations qui mènent des activités humanitaires ou fournissent un soutien apporté par une personne qui a l'obligation légale de soutenir une autre personne n'est pas punissable si le soutien n'est apporté que pour permettre de remplir une fonction ou une obligation.

En s'inspirant de ces clauses, MSF a rédigé cinq exemples d'exemptions humanitaires qui pourraient

être intégrées au *Code criminel* et dans d'autres lois axées sur la lutte contre le terrorisme et les sanctions :

**Exemple 1 :** L'aide humanitaire et les autres activités visant à répondre à des besoins de base de personnes et menées par des organisations humanitaires impartiales sont exclues du champ d'application du présent / de la présente [disposition/loi/article].

**Exemple 2 :** Sont exclues de la portée des [infractions terroristes] les activités des organisations humanitaires impartiales menées conformément aux règles applicables du droit international humanitaire et définies au paragraphe 3(2) et à l'article 9 communs aux Conventions de Genève I à III et au paragraphe 3(2) et à l'article 10 de la Convention de Genève IV du 12 août 1949.

**Exemple 3 :** Pour plus de clarté, les [infractions terroristes] ne comprennent pas les omissions d'organisations humanitaires impartiales ou les actes commis pendant un conflit armé et qui ne sont pas incompatibles avec le droit international coutumier ou conventionnel applicable au conflit.

**Exemple 4 :** Cette/Cet [disposition/loi/article] ne devrait pas être appliqué[e] d'une manière qui criminalise, entrave, limite ou restreint de toute autre manière les activités exclusivement humanitaires des acteurs humanitaires impartiaux menées conformément au droit international humanitaire.

**Exemple 5 :** Ces dispositions ne sont pas destinées à avoir un effet indésirable sur la population civile ni à être en contradiction avec l'esprit du droit humanitaire international.

Le libellé des exemptions humanitaires proposées par MSF est conforme à l'interprétation jurisprudentielle de la Cour suprême du Canada concernant les infractions terroristes au sens du *Code criminel* au Canada. Par exemple, voir l'arrêt de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *R. c. Khawaja* 2012 (voir les para. 44 et 45).

[44] Comme toutes autres mesures législatives, les dispositions sur le terrorisme contenues dans le Code criminel doivent être interprétées à la lumière de leur objet, lequel est de « fournir des moyens de prévenir et de punir les actes de terrorisme » (Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel [Re], para. 39) —, non pas de punir la personne qui prend part à une activité inoffensive, socialement utile ou spontanée et contribue sans le vouloir et de manière indirecte à une activité terroriste.

[45] Étant donné cet objet, la perpétration de l'infraction exige un degré élevé de *mens rea*. Pour obtenir une déclaration de culpabilité, il faut démontrer non seulement que la personne a « *sciemment* » participé ou contribué à l'activité terroriste, mais que ses gestes ont été accomplis « *dans le but* » d'accroître la capacité du groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter. L'emploi des mots « dans le but » à l'art. 83.18 peut donner à penser qu'il incombe au poursuivant d'établir [traduction] « un degré particulièrement élevé d'intention subjective d'accroître la capacité d'un groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste » : K. Roach, « Terrorism Offences and the Charte: A Comment on *R. v. Khawaja* » (2007), 11 *Can. R.C.D.P.* 271, p. 285.

Enfin, le libellé que nous proposons est cohérent avec l'action diplomatique que le gouvernement du Canada mène en tant que membre du Good Humanitarian Donorship Group. Les initiatives actuelles de ce groupe comprennent une réaffirmation du DIH, des exemptions humanitaires et du partage des risques (par opposition au transfert des risques à l'acteur humanitaire, c'est-à-dire MSF).

## **Conclusion**

Nous remercions les membres du Comité spécial pour leur travail continu à ce sujet et nous réitérons notre conclusion selon laquelle, bien que ceux-ci discutent des sanctions et de la législation

antiterroriste en relation avec la prestation d'aide humanitaire au peuple afghan, toute exemption ou modification proposée doit permettre de s'attaquer à la cause profonde de ces problèmes que l'on retrouve dans le *Code criminel*, ainsi que dans d'autres règlements pertinents en matière de sanctions et de lutte contre le terrorisme, être largement applicable à l'aide humanitaire fournie partout, plutôt qu'uniquement en Afghanistan.

Renseignements

Jason Nickerson, représentant humanitaire au Canada

[Jason.Nickerson@toronto.msf.org](mailto:Jason.Nickerson@toronto.msf.org)