

# Statement

Secretary of  
State for  
External Affairs



# Déclaration

Secrétaire  
d'État aux  
Affaires  
extérieures

92/6

## DÉCLARATION

DE

L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,

SECÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,

LORS DE LA DEUXIÈME LECTURE

DU PROJET DE LOI C-53

INTITULÉ

LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES,

DEVANT LA CHAMBRE DES COMMUNES

OTTAWA (Ontario)  
Le 20 février 1992

Affaires extérieures et  
Commerce extérieur Canada

External Affairs and  
International Trade Canada

Canada

Madame la présidente,

Je suis très heureuse de pouvoir commencer le débat sur le projet de loi C-53 relatif aux mesures économiques spéciales.

Depuis la fin de la Guerre froide, nous avons plus que jamais la possibilité de renforcer la paix et la sécurité internationales. Les pays repensent la façon dont ils ont mené leurs relations internationales dans les 45 dernières années. La communauté internationale recherche de nouvelles façons efficaces de maintenir la paix et la sécurité internationales en recourant le moins possible à la force militaire.

L'intervention des Nations unies et de l'Organisation des États américains (OEA) dans les crises du Golfe et d'Haïti a prouvé qu'il existe maintenant de nouvelles possibilités de prendre des mesures collectives pour empêcher les actes d'agression et pour contrer les comportements inacceptables. C'est dans ce contexte que le gouvernement a introduit le projet de loi C-53 intitulé *Loi sur les mesures économiques spéciales*.

Le projet de loi C-53 vise à permettre au Canada d'imposer une large gamme de sanctions économiques contre un État, ou partie d'un État, dont les actions menacent sérieusement la paix ou la sécurité internationales, ou vont à l'encontre des normes de comportement communément acceptées. La loi améliorera la capacité qu'a le Canada de se joindre promptement et efficacement à d'autres pays pour faire appliquer des sanctions économiques.

Bien que l'application de sanctions économiques soit une mesure exceptionnelle, le pouvoir d'en imposer est un instrument de politique étrangère essentiel. Il arrive que d'autres moyens pacifiques, comme les représentations diplomatiques, les condamnations publiques ou d'autres démarches, ne réussissent pas à amener un État contrevenant ou un régime sans scrupules à modifier son comportement. Dans de tels cas, la possibilité de pouvoir se joindre promptement à l'application de sanctions économiques multilatérales est à la fois utile et nécessaire.

Bien entendu, le recours aux sanctions économiques n'est pas nouveau pour la politique étrangère du Canada. À maintes occasions au cours des 25 dernières années, le Canada s'est joint à des États qui partageaient ses vues pour appliquer des mesures économiques en réponse à diverses actions ou politiques d'autres pays. Par exemple, des sanctions globales ont été appliquées contre la Rhodésie en 1968 et contre l'Iraq en 1990. Un embargo contre les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud a été décrété par l'ONU en 1977, et des mesures économiques plus étendues ont été appliquées en 1985 et 1986. Des sanctions limitées ont été appliquées contre l'Iran et l'Union soviétique en 1980, contre la Pologne et l'Argentine en 1982, contre la Libye en 1986 et contre Haïti en 1991.

Cette expérience a mis en évidence le fait que de notre pouvoir interne d'imposer des sanctions n'est pas approprié à la situation actuelle. Les divergences entre les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ont régulièrement rendu impossible le recours à la *Loi sur les Nations Unies* pour l'application de sanctions. Quant à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, elle ne permet de restreindre que le commerce de marchandises. De plus, le recours à cette loi a parfois été difficile du fait qu'elle stipule que le Canada doit prendre un arrangement ou un engagement intergouvernemental s'il veut contrôler les importations à des fins de politique étrangère.

L'adoption d'instruments législatifs spéciaux, comme par exemple la *Loi sur les sanctions économiques contre l'Iran*, prend du temps, et il arrive alors que l'on perde l'occasion d'influencer de façon décisive l'issue d'une crise. Une autre loi, celle sur les mesures d'urgence, n'a jamais été destinée à faire appliquer des sanctions économiques internationales et n'a en réalité guère d'utilité. Les mesures laissées à la discrétion du gouvernement peuvent être utiles dans certaines circonstances, mais elles constitueront souvent une réponse insuffisante ou inappropriée au comportement inacceptable d'un autre État.

Par le passé, nous avons utilisé au mieux notre pouvoir limité d'imposer des sanctions économiques internationales. Ce n'est plus le cas. Le monde a changé. Non seulement la fin de la Guerre froide offre-t-elle, au Canada et aux autres pays, la possibilité de prendre des mesures internationales concertées, ce dont ils doivent se prévaloir, mais la nature des relations économiques internationales et la structure des transactions économiques ne sont plus les mêmes. Il était possible, autrefois, d'imposer des sanctions relativement efficaces simplement en contrôlant les échanges de biens.

Toutefois, de nos jours, le commerce des services représente une part encore plus importante du commerce international. De plus, en cette époque de transactions bancaires électroniques, d'énormes sommes d'argent et d'autres actifs peuvent être déplacés d'un pays à l'autre presque instantanément. Le projet de loi C-53 prévoit des mesures pour contrer ces innovations et, dans les dispositions sur le contrôle du commerce de la technologie, qui constitue une partie très importante des échanges internationaux actuels, il tente d'anticiper les innovations à venir.

Lorsque je parle de ces changements, je parle de situations très réelles. Après le coup d'État en Haïti, les ministres des affaires étrangères de l'OEA, à leur réunion spéciale, ont incité les membres de l'Organisation à cesser leur commerce avec Haïti et à geler les actifs de l'État haïtien. Le Canada s'est toutefois retrouvé avec un pouvoir limité de bloquer les

transactions financières avec Haïti et de geler les actifs de l'État haïtien au Canada. Si la *Loi sur les mesures économiques spéciales* avait été en vigueur au moment du coup d'État en Haïti, le Canada aurait été davantage en mesure de répondre rapidement et efficacement à la demande de l'OEA.

En fait, le Canada a amené l'OEA à demander de fortes sanctions économiques contre Haïti. Il est par conséquent doublement important d'être en mesure de les appliquer. L'adoption de la loi nous permettra de réagir plus efficacement. Il n'est pas toujours facile d'appliquer les embargos. Ceci dit, nous nous inquiétons du fait que certains pays membres de l'OEA, y inclus les États-Unis, semblent reculer devant l'application intégrale des résolutions de l'OEA. Cette réticence peut miner l'efficacité des sanctions, mais elle rend aussi difficile, à des pays comme le Canada, la tâche de maintenir les sanctions lorsque d'autres membres refusent d'en partager le fardeau. Nous voulons appliquer les mesures qui contribueront au rétablissement du gouvernement constitutionnel en Haïti. Nous incitons les pays membres de l'OEA, ainsi que les autres pays, à faire de même. Cette action a constitué une percée pour l'OEA; à notre avis, il est très important que les pays membres agissent de concert.

J'ai indiqué les raisons pour lesquelles le Canada doit adopter la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Je désire maintenant parler brièvement du projet de loi C-53 lui-même.

La *Loi sur les mesures économiques spéciales* sera une loi d'autorisation. En vertu de cette loi, le gouvernement aura la possibilité, mais pas l'obligation, d'imposer des sanctions économiques internationales. Rien n'indique, dans le projet C-53, que des sanctions seront imposées plus ou moins souvent que dans le passé. Le recours aux sanctions par le Canada sera fondé sur les politiques établies et la nécessité d'en imposer sera fonction de la situation des relations internationales.

Je puis toutefois vous assurer que le Canada continuera, par tous les moyens, de tenter de n'imposer des sanctions qu'en de rares occasions. Si le gouvernement décide de recourir aux sanctions, la loi lui permettra de choisir les mesures répondant le mieux à la situation.

L'essentiel du projet de loi se trouve à l'article 4, qui décrit les conditions pour l'application de sanctions et les catégories de mesures qui peuvent être appliquées. Des sanctions peuvent être appliquées lorsque le gouverneur en conseil juge qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner une grave crise internationale. Des sanctions peuvent aussi être appliquées afin de mettre en oeuvre une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale, ou d'une association d'États, dont le Canada est membre, appelant à la prise de sanctions.

En vertu de la loi, le gouvernement pourra saisir ou mettre sous séquestre tout bien détenu par l'État faisant l'objet des sanctions, ou par des personnes qui lui sont associées. Il pourra aussi adopter des décrets ou des règlements concernant la restriction ou l'interdiction de diverses activités comme le commerce des marchandises et des services, la réalisation de transactions financières et commerciales, le transfert de technologies ainsi que l'exploitation de liaisons aériennes et maritimes.

Le projet de loi C-53 est pleinement conforme à la politique étrangère du Canada, qui a toujours traité l'application de sanctions économiques internationales comme une mesure très sérieuse et exceptionnelle. Lorsqu'ils ont appliqué des sanctions économiques, les gouvernements canadiens ont été guidés par trois principes. Le Canada a recherché un large consensus international sur la nécessité et sur l'utilité de sanctions. Le Canada a insisté pour que le fardeau des sanctions soit partagé entre les pays qui les imposent. Et le Canada n'a ménagé aucun effort pour que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées par rapport à leurs concurrents étrangers. Le projet de loi C-53 ne nous oblige en rien à nous éloigner de ces grands principes de la politique étrangère du Canada, qui continueront de nous guider. Chaque situation dans laquelle des sanctions pourraient être imposées sera différente.

Pour être efficaces, les sanctions économiques internationales devraient être utilisées pour la poursuite d'objectifs très précisément et clairement définis. Les mesures devront être soigneusement conçues, car des sanctions qui seraient efficaces dans une situation donnée pourraient s'avérer coûteuses et inefficaces dans une autre.

Les décisions d'appliquer des sanctions économiques supposeront un équilibrage complexe de plusieurs facteurs. Les types de mesures à prendre, leur efficacité probable et leur coût potentiel pour le Canada devront être examinés chaque fois que des sanctions sont proposées.

Le projet de loi C-53 ne dicte donc pas les considérations de politique qui détermineront s'il y a lieu d'appliquer des sanctions dans une situation particulière. Pas plus qu'il ne dicte les types de mesures à utiliser lorsque le gouvernement décide d'appliquer des sanctions.

La marge de manoeuvre qui doit être donnée au gouvernement dans le projet de loi C-53 justifie l'examen parlementaire. Lorsqu'il veut appliquer des sanctions, comme lorsque l'Iraq a envahi le Koweït, le gouvernement doit pouvoir agir rapidement. Mais une fois qu'il a agi, chaque décret ou règlement pris pour appliquer les sanctions devra être présenté à chaque Chambre du Parlement dans les cinq jours de séance qui suivent sa prise. Si 50

députés ou 20 sénateurs demandent que le décret ou règlement soit annulé, la motion devra être débattue et mise aux voix.

Lorsque le Canada applique des sanctions économiques, aucun effort ne doit être ménagé pour en minimiser les coûts pour nos gens d'affaires et nos travailleurs. Chaque fois qu'il sera possible de le faire, les restrictions devraient, par exemple, être appliquées de façon prospective pour permettre l'exécution des contrats en vigueur. Lorsque des coûts pour les Canadiens sont inévitables, les programmes du gouvernement pourraient être adaptés pour aider ceux qui porteront le fardeau des sanctions. Cela a été fait en 1980 lorsque les programmes de soutien des prix céréaliers ont été utilisés pour aider les producteurs affectés par la déprime des prix céréaliers qui a découlé de la participation du Canada à l'embargo céréalier décrété contre l'Union soviétique. L'expérience canadienne de l'application de sanctions économiques comporte peu de cas de demandes d'indemnisation directe. Mais nous n'excluons pas la possibilité que le gouvernement puisse vouloir, dans certaines circonstances, envisager la nécessité d'un programme pour indemniser les Canadiens et les personnes au Canada qui sont défavorisés par l'application de sanctions économiques. L'article 6 du projet de loi C-53 prévoit cette possibilité.

Le projet de loi C-53 nous permettra enfin de nous adapter à l'évolution des relations internationales. Il reflète le nouveau caractère des affaires internationales. La *Loi sur les mesures économiques spéciales* cadrera avec la politique traditionnelle du Canada, qui consiste à chercher des solutions multilatérales aux problèmes internationaux. Et elle sera un utile ajout aux options pacifiques dont dispose le gouvernement pour contrer les menaces posées à la paix ou à la sécurité internationale.

J'espère que tous les honorables députés verront l'utilité de cet important projet de loi et qu'ils l'adopteront rapidement de sorte que d'autres options puissent être envisagées pour régler efficacement la situation haïtienne en particulier et les autres situations qui pourraient se présenter dans l'avenir.

Je vous remercie.