

[TRADUCTION]

**Témoignage devant le  
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international  
Examen complet des dispositions et du fonctionnement de la loi de Sergueï Magnitski et  
de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*.**

**1<sup>er</sup> décembre 2022, 18 h 30 HEC.**

**Erica Moret**

Monsieur le président, distingués membres du Comité, je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner aujourd'hui dans le cadre de l'examen que vous menez sur la loi de Sergueï Magnitski et la *Loi sur les mesures économiques spéciales du Canada*.

Je travaille sur les sanctions multilatérales et autonomes depuis vingt ans. Durant toutes ces années, j'ai étudié l'incidence et l'efficacité des régimes de sanctions imposés à la Russie, à l'Iran, à la Corée du Nord, à la Syrie, au Venezuela, à l'Afghanistan et à Cuba, et leurs liens avec les armes chimiques, la non-prolifération nucléaire, la cybersécurité, l'esclavage moderne et la traite des êtres humains. Ces dix dernières années, je me suis spécialisée dans les répercussions des sanctions sur le plan humanitaire, notamment sur les populations vulnérables, les chaînes d'approvisionnement en biens essentiels, l'inclusion financière et l'aide humanitaire. Je coordonne un certain nombre d'initiatives multipartites visant à trouver des solutions à certaines conséquences involontaires des sanctions.

J'ai fourni en 2020 des conseils stratégiques à un nouveau groupe d'Affaires mondiales Canada sur les sanctions, notamment une liste de contrôle pour la conception de sanctions canadiennes et un plan directeur pour les domaines dans lesquels le Canada pourrait jouer un rôle positif de chef de file dans les forums mondiaux sur les sanctions en s'appuyant sur la place qu'il occupe dans le monde, unique en son genre. Aujourd'hui, je vais m'inspirer de ce travail.

- Les sanctions constituent depuis longtemps un élément important de la politique étrangère du Canada dans le maintien et le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, dans la lutte contre la corruption et la promotion du respect des normes et des valeurs, notamment des droits de la personne.
- À la suite d'un examen parlementaire effectué en 2016-2017, Affaires mondiales Canada (AMC) s'est vu accorder de plus grands moyens et plus de souplesse dans le domaine des sanctions autonomes; c'est à cette époque que la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, également connue sous le nom de loi de Sergueï Magnitski,<sup>i</sup> a été adoptée.
- Le recours aux sanctions prévues par la loi de Sergueï Magnitski (et à celles, plus larges, prévues par la LMES) intervient à un moment critique de l'utilisation de sanctions dans le monde.
  - De plus en plus de pays et d'organisme régionaux, qu'il s'agisse d'économies avancées, de puissances émergentes ou de pays en développement, recourent aux sanctions autonomes ou unilatérales (imposées en dehors du cadre des Nations Unies), dans des contextes de plus en plus variés, visant un éventail toujours plus large d'objectifs et un nombre croissant de cibles.
  - Cela est dû en grande partie à l'impasse dans laquelle se trouve le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) lorsqu'il s'agit de s'attaquer collectivement aux menaces qui pèsent sur la sécurité mondiale, notamment par l'imposition de sanctions multilatérales, et à la souplesse qu'offre leur application.
  - Le Canada travaille de plus en plus au sein d'une coalition plurilatérale sur les sanctions (en dehors de l'ONU), avec l'UE, le Royaume-Uni et les États-Unis,

parfois avec d'autres. Cet état de fait devrait se poursuivre dans les mois et les années à venir.

- Nécessité d'une réflexion approfondie :
  - La multiplication des sanctions dans le monde accentue la nécessité pour le Canada et ses principaux alliés d'être judicieux dans l'application, l'évaluation et la levée des sanctions dans le cadre d'une stratégie concertée, et de trouver des moyens collectifs de mieux éviter les répercussions involontaires.
  - C'est notamment le cas lorsque plusieurs régimes de sanctions se chevauchent, y compris de nature sectorielle (et donc moins ciblés, ou « moins intelligents ») de grande portée, comme certaines sanctions imposées par les États-Unis et l'Union européenne ces dernières années, et celles de nature extraterritoriale (sanctions secondaires) appliquées par les États-Unis.
  - Certains aspects de ces sanctions suscitent de nouvelles inquiétudes sur les effets qu'ils causent sans discrimination aux civils et à la capacité des organisations humanitaires, des travailleurs de la santé et des entreprises médicales et alimentaires de poursuivre leur travail dans les pays comptant peu d'établissements bancaires (c.-à-d. exclus financièrement).
- En renforçant sa présence sur la scène des sanctions dans le monde, le gouvernement du Canada se heurte donc à beaucoup de difficultés et de risques, tout en bénéficiant de certaines possibilités et de certains avantages.

**Liste de contrôle des sanctions canadiennes :** Grâce aux modifications apportées récemment aux lois canadiennes sur les sanctions et à l'augmentation des ressources, le pays est très bien placé pour imposer des sanctions autonomes plus efficaces. Par contre, les difficultés ne manquent pas.

- Mécanismes d'évaluation des effets et de l'efficacité des sanctions autonomes du Canada :
  - Il n'y a aucun moyen de faire cette évaluation pour le moment.
  - Ressourcement/capacité/expertise — il s'agit d'une critique dépassée; la capacité est désormais renforcée, mais davantage de ressources sont nécessaires.
  - Raison d'être et objectifs clairement définis.
    - Décision sur la mesure dans laquelle le Canada devrait s'aligner sur les États-Unis dans tous les domaines.
    - Non seulement les États-Unis sont le pays qui recourt le plus aux sanctions et qui veille le plus durement à leur application, mais l'avènement d'une nouvelle ère dans les affaires étrangères et la sécurité sous la présidence de Donald J. Trump a augmenté le nombre de mesures sévères dont on sait qu'elles affectent les civils. Tout d'abord, en recourant davantage aux sanctions extraterritoriales (ou secondaires), ce qui signifie que n'importe quels pays, entreprise ou individu qui fait affaire avec la cible des sanctions peut être visé par des poursuites de la part du Trésor américain. Vient ensuite la campagne de « pression maximale », qui vise à paralyser les économies ciblées. Cette politique reposait sur la « théorie naïve » des sanctions, largement discréditée<sup>1</sup>, inventée il y a plus de 70 ans, montrant que ce type de mesures n'est généralement pas efficace, pouvant même se révéler contre-productif<sup>2</sup>. D'ailleurs, les critiques à l'endroit des sanctions

---

<sup>1</sup> Galtung, Johan, 1967, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, n° 19, p. 378–416.

<sup>2</sup> Moret, Erica S., 2015, « Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria », *European Security*, n° 24, p. 1; Cortright, David, 1995, « Humanitarian Sanctions? The Moral and Political Issues », *The Human*

- américaines se sont multipliées ces derniers temps, certains les accusant notamment d'excessivité, de ne pas être suffisamment judicieuses ni liées de manière assez stratégique à la politique étrangère américaine au sens large, et ainsi de mettre en péril l'avenir de cet outil<sup>3</sup>. Diverses mesures ont été prises par l'administration Biden pour remédier à ces lacunes (notamment les nominations, les trois branches de l'armée américaine, les exemptions permanentes à l'ONU, les licences générales relatives à l'Afghanistan).
- Planifier la levée des sanctions :
    - Il n'y a pas assez de réflexion sur ce point dans tous les domaines; le risque est de voir se multiplier les régimes de sanctions prolongés (ce qui laisse de la marge pour les contourner, les éviter, créer des substitutifs nationaux et de nouvelles routes commerciales).
  - Méthode d'évaluation de l'incidence (pas seulement les dégâts économiques), y compris les effets involontaires.
    - Des outils sont disponibles pour ce faire; il faut les adapter au contexte canadien.
    - Il faut également tenir compte des effets cumulatifs.
      - Aujourd'hui, de nombreux régimes de sanctions appliqués dans le monde forment un réseau complexe de mesures qui se chevauchent, dont les effets collectifs restent mal compris et dont les fondements juridiques sont de plus en plus examinés à la loupe. Cela pose des problèmes très concrets, étant donné que toute forme de coordination (notamment dans la planification, le suivi, l'application, l'alliage à d'autres activités politiques et la levée) entre des sanctions qui se chevauchent reste, au mieux, ad hoc et inégalement orchestrée, au pire, inexistante.
    - L'UE a fait une grande étude et les États-Unis ont fait une nouvelle nomination. Le Canada pourrait faire de même, si ce n'est déjà fait.
  - Rôle de la planification stratégique et de la coordination stratégique avec les partenaires internationaux et autres outils de politique étrangère.
    - Décision sur l'opportunité de repousser la frontière vers des domaines nouveaux ou en plein essor de la politique de sanctions (esclavage moderne, traite des êtres humains, violence sexuelle et sexiste, liberté des médias, etc.).

---

*Rights Brief*, vol. 3, n° 1, p. 11, <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v3il/cortri3l.htm>; Tostensen, Anne et Bull, Beate, 2002, « Are Smart Sanctions Feasible? », *World Politics*, n° 54, p. 373–403; Eriksson, Mikael, 2010, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, Farnham; Weiss, Thomas G., 1999, « Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses », *Journal of Peace Research*, vol. 36, n° 5, p. 499–509.

<sup>3</sup> O'Toole, Brian, 2019, « Sanctions are Effective—If Used Correctly », *The New Atlanticist*, Atlantic Council, 4 novembre, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/sanctions-are-effective-if-used-correctly/>; Foreign Affairs, 2019, *A Harmful U.S. Sanctions Strategy? Foreign Affairs Asks the Experts*, 11 juin; Mortlock, David et O'Toole, Brian, 2018, « US Sanctions: Using a Coercive and Economic Tool Effectively », 8 novembre, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/us-sanctions-using-a-coercive-and-economic-tool-effectively/>; Harrell, Peter, 2018, « Is the U.S. Using Sanctions Too Aggressively? The Steps Washington Can Take to Guard Against Overuse », *Foreign Affairs*, 11 septembre, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-09-11/us-using-sanctions-too-aggressively>; Omar, Ilhan, 2019, « Ilhan Omar: Sanctions are Part of a Failed Foreign Policy Playbook. Stop Relying on Them », *The Washington Post*, 23 octobre, [https://www.washingtonpost.com/opinions/ilhan-omar-sanctions-are-part-of-a-failed-foreign-policy-playbook-stop-relying-on-them/2019/10/23/b7cbb1ca-f510-11e9-a285-882a8e386a96\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/ilhan-omar-sanctions-are-part-of-a-failed-foreign-policy-playbook-stop-relying-on-them/2019/10/23/b7cbb1ca-f510-11e9-a285-882a8e386a96_story.html)

- Le recours aux sanctions pour lutter contre l’esclavage moderne et la traite des êtres humains de manière autonome n’est pas encore très répandu, mais il commence à se développer à des degrés divers, parmi certains autres grands acteurs des sanctions sur la scène mondiale, à savoir le Canada, les États-Unis, l’Union européenne, le Royaume-Uni et l’Australie.
    - Un petit nombre d’inscriptions à des listes ont été effectuées par ces acteurs à ce jour.
    - Cela se fait en grande partie par l’intermédiaire de leurs régimes de sanctions thématiques en matière de droits de la personne, nouvellement créés, sans oublier la possibilité d’inclusion dans les régimes de sanctions en matière de corruption récemment créés par le Royaume-Uni, le Canada et l’Australie.
    - Il n’est pas possible de vérifier sur le site Web du gouvernement du Canada si ces sanctions ont été appliquées à ce jour d’une manière explicitement liée à l’esclavage moderne et à la traite des êtres humains, car les motifs de désignation ne sont pas indiqués dans la liste des cibles de sanctions autonomes<sup>ii</sup>. D’autres études sont nécessaires pour explorer la probabilité de leur application à l’avenir.
  - Une connaissance approfondie de la cible, p. ex. les zones de vulnérabilité et les possibilités de détournement du commerce.
  - Rôle que pourrait jouer la menace de sanctions.
  - Seuils des degrés d’alignement avec les États-Unis, l’UE et les autres.
  - Communications stratégiques efficaces, notamment pour lutter contre la désinformation visant à saper les sanctions canadiennes et alliées.
- Investir dans la pédagogie, la formation et le maintien des connaissances.
- Plans pour atténuer le prix payé par les particuliers et les entreprises canadiennes.
- Cadre pour l’atténuation d’autres conséquences involontaires :
  - hausse de la criminalité et potentiel de stockage et de siphonnage des biens essentiels dans le pays ciblé;
  - création de techniques d’évitement sophistiquées;
  - renforcement des liens entre les pays mis à l’index;
  - création de substitutifs nationaux aux biens faisant l’objet de sanctions (comme la « sécurisation » de l’économie russe en réponse aux sanctions internationales depuis 2014);
  - tensions dans les relations avec des pays tiers;
  - hausse du coût de conformité pour les entreprises nationales;
  - baisse du commerce dans le pays expéditeur;
  - apparition de nouveaux risques, p. ex. campagnes de désinformation ou cyberattaques de représailles, qui commencent à prendre de l’ampleur et qui risquent de poser problème à l’avenir;
  - incidence humanitaire :
    - directement sur les civils,
    - chaînes d’approvisionnement (biens essentiels compris),
    - accès aux services financiers :
      - L’atténuation de risques dans le secteur financier, causée en partie par la complexification et l’élargissement des régimes de sanctions américains, s’est accélérée dans le monde entier ces dernières années.
      - De nombreux pays souffrent aujourd’hui d’une exclusion financière totale ou partielle après le retrait des institutions financières, ce qui signifie qu’il n’y a plus moyen d’effectuer des paiements par les voies bancaires officielles et les mécanismes de paiement réglementés. Certains pays, comme la Corée du Nord et

le Soudan, sont complètement exclus des services bancaires internationaux.

- En Syrie et en Afghanistan, les canaux bancaires restants ont considérablement diminué ces dernières années et les services bancaires sont désormais inaccessibles pour beaucoup.

**Plan directeur canadien sur les sanctions :** Le Canada est également très bien placé pour jouer un rôle de chef de file dans certains domaines difficiles de la politique mondiale en matière de sanctions. Le plan directeur pour un plus grand rôle du Canada dans les sanctions internationales suggère ce qui suit :

- Ouvrir la voie à un nouvel échange de vues mondial sur les normes et les pratiques en matière de sanctions internationales. Nous mettons sur pied un nouveau processus qui fait le point sur l'application contemporaine des sanctions, deux décennies après la création des sanctions ciblées. Il s'intitule « Advancing Humanitarianism through Sanctions Reform » [faire progresser l'humanitarisme par la réforme des sanctions], et nous espérons que le gouvernement du Canada se joindra aux autres grandes puissances qui pratiquent les sanctions pour y jouer un rôle actif.
- Pousser à la création d'un mécanisme permettant de mieux gérer le travail en commun avec les partenaires aux vues similaires, améliorer ainsi l'efficacité et réduire les conséquences involontaires de la multiplication des régimes de sanctions autonomes qui se chevauchent.
- Création d'une « **table ronde canadienne sur l'atténuation des risques** » qui regroupe les efforts disparates consentis dans le monde entier sur ce qui est une crise croissante de conformité excessive aux sanctions et aux réglementations.
- Envisager un usage novateur de la technologie et de l'innovation qui renforce l'efficacité des sanctions et en atténue les répercussions négatives. Dans le travail que nous effectuons au Polisync Centre for International Policy Engagement, nous mettons sur pied un nouveau forum par lequel les fournisseurs de technologie financière et les plateformes de paiement peuvent s'engager dans des sprints technologiques avec les gouvernements qui sont préoccupés par l'exclusion financière causée par leurs régimes de sanctions.

## Conclusion

- En imposant des sanctions de manière aussi judicieuse, stratégique et efficace que possible, le gouvernement du Canada peut faire en sorte que ces sanctions donnent plus de résultats, qu'elles soient plus susceptibles d'atteindre les objectifs politiques énoncés et éviter des conséquences involontaires sur les populations vulnérables et les intérêts canadiens.
- En tant qu'acteur humanitaire de premier plan, le Canada est doté d'une forte autorité morale. Il possède également un fort secteur médical, alimentaire et technologique. Il est donc particulièrement bien placé pour jouer un rôle de premier plan en repoussant les limites dans ces domaines, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la collaboration avec les partenaires aux vues similaires, la réduction de l'incidence humanitaire de la dérégulation du secteur financier et un usage plus innovant de la technologie.

---

<sup>i</sup> Gouvernement du Canada, *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (loi de Sergueï Magnitski), 18 octobre 2017, L.C. 2017, ch. 21.

---

<sup>ii</sup> Gouvernement du Canada, *Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes*, site Web consulté le 24 mars 2022, [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra).