



The Committee for Justice in Canada
B'NAI BRITH CANADA
Le comité pour la justice au Canada

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international en vue de son examen approfondi des dispositions et de l'application de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*
Le 22 décembre 2022

B'nai Brith Canada, le plus ancien organisme communautaire juif du Canada, se consacre à l'éradication du racisme, de l'antisémitisme et de la haine sous toutes ses formes, et à la défense des droits des personnes marginalisées, en plus de répondre aux besoins fondamentaux des membres de la communauté juive. Son principal objectif consiste à lutter contre l'antisémitisme.

SOMMAIRE

La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permettent au Canada d'appliquer des sanctions ciblées pour lutter contre des violations graves des droits de la personne ou des actes de corruption à grande échelle. Toutefois, au cours des cinq années qui ont suivi l'adoption de la loi de Sergueï Magnitski, celle-ci est tombée en désuétude, seule la *Loi sur les mesures économiques spéciales* étant actuellement utilisée à cette fin. Les observations écrites ci-dessous décrivent les dispositions et l'application de ces deux textes de loi, y compris dans le contexte des régimes de sanctions globaux du Canada. Des recommandations sont formulées pour remédier aux faiblesses et renforcer les points forts. Plus précisément, B'nai Brith Canada recommande que le Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international prenne les mesures suivantes :

1. Enquêter sur les raisons pour lesquelles la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée;
2. Proposer des solutions pour remédier à l'incohérence générale des régimes de sanctions du Canada, notamment en instaurant une politique claire et accessible au public concernant le choix de la loi à utiliser dans telle ou telle circonstance, et en veillant à ce que la cohérence interne et l'uniformité soient assurées dans l'utilisation des diverses lois en matière de sanctions;
3. Accroître la transparence, notamment en facilitant la création d'un groupe de coordination, et en procurant une voie claire et établie officiellement qui permette à la société civile de communiquer des demandes à plusieurs gouvernements pour l'application de sanctions ciblées;
4. Soutenir l'utilisation du nouveau mécanisme visant à réaffecter les actifs des personnes et des entités sanctionnées, et faciliter l'établissement d'un rôle clair pour les victimes

dans ce processus, y compris les demandeurs individuels, et soutenir une affectation des actifs à l'aide aux victimes dans les pays déchirés par la guerre et les zones de conflit, telle l'Ukraine;

5. Soutenir l'adoption d'une loi telle que le projet de loi S-247, qui, dans le cadre de l'application des sanctions, permettrait des restrictions et des interdictions des activités liées aux membres de la famille, ce qui rendrait plus difficile pour les auteurs de violations graves des droits de la personne et les kleptocrates d'éviter l'application des sanctions en transférant, en donnant ou en vendant leurs biens à des membres de leur famille.

I. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA JUSTICE POUR LES VICTIMES DE DIRIGEANTS ÉTRANGERS CORROMPUS (LOI DE SERGUEÏ MAGNITSKI) ET DE LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

La Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski) et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* sont deux textes législatifs pertinents qui permettent d'appliquer des sanctions ciblées à des personnes ou à des entités responsables de violations graves des droits de la personne ou d'actes de corruption à grande échelle.

Il existe des lois similaires dans de nombreux pays, lesquelles permettent généralement l'application de sanctions ciblées à l'encontre de dirigeants d'États étrangers qui se sont livrés à des actes de corruption à grande échelle ou à des violations graves des droits de la personne internationalement reconnus. Les sanctions peuvent comprendre le blocage des biens et des restrictions de visa, de sorte que les personnes sanctionnées par la loi peuvent voir leurs biens gelés et, le cas échéant, leurs visas révoqués.

Il existe des lois similaires aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans l'Union européenne, en Estonie, en Lituanie, en Lettonie, à Gibraltar, à Jersey, au Kosovo, en Norvège et en Australie, et des lois similaires sont en voie d'adoption en République tchèque et à Taïwan.

La Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)¹

Au Canada, la loi de Sergueï Magnitski permet l'application de sanctions ciblées à l'encontre de dirigeants d'États étrangers qui se sont livrés à des actes de corruption à grande échelle ou à des violations graves des droits de la personne internationalement reconnus. Plus précisément, les étrangers suivants peuvent faire l'objet de sanctions :

- a) Les étrangers responsables ou complices de meurtres extrajudiciaires, de torture ou d'autres violations graves des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale commises contre de personnes dans un État étranger qui tentent (i) de dénoncer des activités illégales menées par des agents publics étrangers, ou (ii) d'obtenir, d'exercer, de défendre ou de promouvoir les droits de la personne et les libertés reconnus à l'échelle internationale;
- b) Les étrangers agissant sur mandat ou au nom d'un État étranger dans une activité décrite au point a) ci-dessus;
- c) Les agents publics étrangers ou les associés de ces agents responsables ou complices d'avoir ordonné, supervisé ou dirigé d'une manière quelconque des actes de corruption à grande échelle, notamment le versement de pots-de-vin, le détournement de biens privés

¹ [*Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus \(loi de Sergueï Magnitski\)*](#), L.C. 2017, ch. 21.

ou publics pour son propre bénéfice, la corruption visant des contrats gouvernementaux ou l'extraction de ressources naturelles, ou le transfert des produits de la corruption à l'extérieur de l'État étranger;

- d) Les étrangers ayant substantiellement appuyé ou parrainé une activité visée à l'alinéa c) ou y ayant activement participé en fournissant de l'aide financière ou matérielle, du soutien technologique ou des biens ou services.

La loi de Sergueï Magnitski permet de bloquer les biens et d'imposer des restrictions de déplacements aux personnes figurant sur la liste. Plus précisément, conformément à l'article 4, le gouverneur en conseil peut « par décret, faire saisir ou bloquer [...] tout bien situé au Canada et appartenant à l'étranger ». En outre, le gouverneur en conseil peut interdire à « une personne se trouvant au Canada » et à « un Canadien se trouvant à l'étranger » les activités suivantes :

- a) toute opération effectuée, directement ou indirectement, portant sur un bien de l'étranger figurant sur la liste, indépendamment de la situation du bien;
- b) le fait de conclure, directement ou indirectement, toute opération financière liée à une opération décrite ci-dessus;
- c) la prestation ou l'acquisition de services, notamment de services financiers, pour le bénéfice de l'étranger figurant sur la liste ou en exécution d'une directive ou d'un ordre qu'il a donné;
- d) le fait de rendre disponibles des biens, où qu'ils soient, à l'étranger figurant sur la liste ou à une personne agissant pour son compte.

La loi de Sergueï Magnitski modifie la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) pour désigner ces étrangers comme étant interdits de territoire au Canada pour atteinte aux droits humains ou internationaux.

La Loi sur les mesures économiques spéciales

En vertu de l'alinéa 4(1.1)c) de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, des sanctions peuvent être appliquées si « des violations graves et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger² ». Si cette circonstance s'applique, le gouverneur en conseil peut ordonner que des biens situés au Canada soient saisis ou bloqués, si ces biens appartiennent à l'État étranger, à une personne résidant dans cet État ou à un ressortissant de cet État qui ne réside pas habituellement au Canada. Le gouverneur en conseil peut également restreindre ou interdire les échanges avec l'État étranger de diverses façons, notamment par la restriction ou l'interdiction de toute opération par des Canadiens (ou par des personnes se trouvant au Canada) sur un bien appartenant à des ressortissants de cet État étranger³.

L'une des principales différences entre la loi de Sergueï Magnitski et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est que la loi de Sergueï Magnitski permet d'appliquer des sanctions ciblant uniquement des individus, tandis que la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet d'appliquer des sanctions à des individus et à des entités.

Une autre différence essentielle entre les deux lois est que, contrairement à la loi de Sergueï Magnitski, où les individus sont inscrits sur une liste, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet une certaine souplesse dans la mesure où les sanctions sont appliquées par règlement.

² [Loi sur les mesures économiques spéciales](#), L.C. 1992, ch. 17.

³ *Ibid.*

Des modifications législatives autorisent la réaffectation des actifs

Des modifications apportées à la loi de Sergueï Magnitski et à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, adoptées dans le cadre de la loi d'exécution du budget de cette année, permettent désormais au gouvernement canadien de vendre les biens des entités et des dirigeants étrangers sanctionnés et d'utiliser le produit de cette vente pour indemniser les victimes⁴.

Le mécanisme est amorcé par une requête de la part du gouvernement canadien déposée auprès de la Cour fédérale du Canada, voulant que les actifs appartenant à des entités ou des dirigeants sanctionnés au Canada soient réaffectés, et que les recettes dégagées servent à indemniser les victimes⁵. Cette nouvelle capacité de réaffectation des biens peut s'appliquer aux personnes sanctionnées en vertu de la loi de Sergueï Magnitski ou de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Les personnes ayant un intérêt à l'égard d'un bien ont des droits dans le cadre de la procédure.

II. L'APPLICATION DE LA LOI SUR LA JUSTICE POUR LES VICTIMES DE DIRIGEANTS ÉTRANGERS CORROMPUS (LOI DE SERGUEÏ MAGNITSKI) ET DE LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

La loi de Sergueï Magnitski est tombée en désuétude

Bien que les dispositions de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permettent toutes deux l'application de sanctions ciblées, dans la pratique, seule la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est utilisée à cette fin actuellement. Il n'y a eu aucun recours à la loi de Sergueï Magnitski pour appliquer des sanctions ciblées depuis 2018.

Il est difficile de déterminer la raison pour laquelle la loi de Sergueï Magnitski est tombée en désuétude. Peut-être est-ce dû à l'inertie bureaucratique, en ce sens que les fonctionnaires connaissent mieux la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et préfèrent donc l'utiliser plutôt que la loi de Sergueï Magnitski. Les fonctionnaires préfèrent peut-être la souplesse qu'offre la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour l'adoption de sanctions par voie réglementaire. Les responsables gouvernementaux préfèrent peut-être la *Loi sur les mesures économiques spéciales* parce qu'elle permet d'appliquer des sanctions ciblées à des entités et à des individus. Ou encore, peut-être s'agit-il d'une combinaison de plusieurs de ces facteurs.

La loi de Sergueï Magnitski, adoptée en 2017, modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales*; en ce sens, on peut considérer que la loi de Sergueï Magnitski est utilisée chaque fois que l'on recourt à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour appliquer des sanctions ciblées en réponse à des violations graves des droits de la personne. Cependant, le fait que la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée en elle-même pour la mise en œuvre de sanctions ciblées conduit à un régime de sanctions globalement confus et incohérent. À cette confusion s'ajoute le fait que, souvent, les rapports sur l'application de sanctions ciblées par le Canada qualifient à tort celles-ci de « sanctions Magnitski » ou de « sanctions de type Magnitski », alors que ce n'est pas la loi de Sergueï Magnitski qui est appliquée⁶.

⁴ [Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022](#), L.C. 2022, ch. 10.

⁵ *Ibid.*; voir également Steven Chase, « [Canada giving itself power to turn over sanctioned Russian assets to Ukraine](#) », *The Globe and Mail*, 26 avril 2022.

⁶ Voir, par exemple, la référence à l'attaché de presse du ministre des Affaires étrangères, Adrien Blanchard, décrivant les sanctions du Canada à l'encontre des responsables russes comme étant

Le multilatéralisme, une exigence non écrite

Une autre caractéristique de l'application dans la pratique de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est que les décisions du gouvernement canadien concernant l'application ou la non-application de sanctions ciblées dans un cas donné ont apparemment autant à voir avec la politique qu'avec des violations graves des droits de la personne ou des cas de corruption à grande échelle. Une considération politique importante semble consister à savoir si les alliés du Canada ont ou non appliqué des sanctions ciblées en réponse à un événement particulier. Si les alliés du Canada ont appliqué des sanctions ciblées en utilisant leur propre loi Magnitski ou de type Magnitski, le Canada est plus susceptible de le faire, et ce, en dépit du fait que ni la loi de Sergueï Magnitski ni la *Loi sur les mesures économiques spéciales* n'exige en aucune façon que les sanctions soient appliquées de manière multilatérale. Ce fait exacerbe la confusion générale qui entoure les régimes de sanctions du Canada.

Il ne semble pas non plus suffisant que les États-Unis aient appliqué des sanctions. Le Canada semble avoir besoin d'une coalition plus large. Par exemple, les États-Unis ont appliqué un total de 107 sanctions en réponse aux atrocités commises contre les Ouïghours, 57 entreprises chinoises et 33 responsables et organismes gouvernementaux chinois ayant été sanctionnés par le gouvernement des États-Unis⁷. En revanche, le Canada, l'Union européenne et le Royaume-Uni n'ont sanctionné que quatre responsables chinois et une entité, à savoir Zhu Hailun, Wang Junzheng, Wang Mingshan, Chen Mingguo et le bureau de la sécurité publique de la Société de production et de construction du Xinjiang (XPCC)⁸.

Il est peu probable que le gouvernement canadien n'ait pas disposé d'informations suffisantes pour sanctionner d'autres personnes responsables de violations graves des droits de la personne à l'encontre des Ouïghours. En janvier 2020, l'Uyghur Rights Advocacy Project a soumis 10 noms de responsables chinois à la division des sanctions d'Affaires mondiales Canada⁹. Un seul de ces 10 responsables (Zhu Hailun) a ensuite été sanctionné par le Canada, l'Union européenne et le Royaume-Uni. Huit de ces dix noms figurent parmi les personnes sanctionnées par les États-Unis¹⁰.

« de type Magnitski » : Steven Chase, « [After much fanfare, Canada has hardly used the Sergueï Magnitski Law to target human-rights abusers](#) », *The Globe and Mail*, 24 novembre 2022.

⁷ [U.S. Sanctions List, Uyghur Human Rights Project](#).

⁸ Sarah Teich, [Justice for Uyghurs](#) (Institut Macdonald-Laurier, 2022).

⁹ *Ibid.* Les 10 noms fournis étaient les suivants : Hu Lianhe, chef adjoint du Secrétariat pour la coordination du travail au Xinjiang, Comité central des affaires politiques et juridiques du Parti communiste chinois; Shohret Zakir, président de la région autonome ouïgoure du Xinjiang (XUAR) (2018-2021); Chen Quanguo, ancien secrétaire du Parti de la XUAR, commissaire politique de la Société de production et de construction du Xinjiang (XPCC), et membre du 19^e Politburo du PCC; Zhu Hailun, ancien secrétaire du Comité des affaires politiques et juridiques de la XUAR; Sun Jinlong, ancien commissaire politique de la XPCC; Peng Jiarui, secrétaire adjoint du Parti et commandant de la XPCC; Shawket Imin, chef du département du Front uni de la XPCC; Zhou Jianguo, commandant de la police armée de la XUAR; Guan Yanmi, ancien commandant de la police armée de la XUAR; et Yang Huan Ning, vice-ministre exécutif de la sécurité).

¹⁰ *Ibid.* Il a été confirmé que tous les individus dont les noms sont mentionnés ci-dessus ont fait l'objet de sanctions de la part des États-Unis, à l'exception de Zhou Jianguo, commandant de la police armée de la XUAR, et de Guan Yanmi, ancien commandant de la police armée de la XUAR.

De même, les États-Unis ont sanctionné un certain nombre de personnes et d'entités cubaines responsables de violations graves des droits de la personne à la suite des manifestations pacifiques du 11 juillet 2021¹¹, notamment la Brigada Especial Nacional du ministère de l'Intérieur (les Bérêts noirs du ministère de l'Intérieur), Tropas de Prevención des Forces armées révolutionnaires (les Bérêts rouges des Forces armées révolutionnaires), Álvaro López Miera, Lázaro Alberto Álvarez Casas, Oscar Callejas Valcárcel, Eddy Manuel Sierra Arias, Pedro Orlando Martínez Fernández, Roberto Abelardo Jimenez Gonzalez, Roberto Legrá Sotolongo, Andres Laureano González Brito et Romárico Vidal Sotomayor García¹². Le premier ministre Justin Trudeau, ainsi que le ministère des Affaires étrangères, a condamné la violente répression exercée par les autorités cubaines. Toutefois, le gouvernement canadien n'a pas suivi les États-Unis en imposant des sanctions ciblées aux responsables cubains ou aux entités responsables des violations graves des droits de la personne, et ce, en dépit d'une récente pétition adressée à Affaires mondiales Canada par les organismes non gouvernementaux Democratic Spaces et Cuba Decide, demandant officiellement au Canada d'appliquer des sanctions ciblées en réponse à la répression aux personnes et entités susmentionnées déjà sanctionnées par les États-Unis¹³.

Les exemples ci-dessus montrent que le Canada semble exiger, dans la pratique, la présence d'une large coalition multilatérale pour appliquer des sanctions ciblées, même en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Or, le manque de transparence concernant cette exigence, et toute autre considération politique qui pourrait peser dans ces décisions, pose problème.

La présence d'autres régimes de sanctions ajoute à la confusion

La confusion et la lourdeur générales sont exacerbées par le recours à d'autres régimes de sanctions, au-delà de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Outre ces deux textes de loi, il existe également la *Loi sur les Nations Unies*, les désignations relatives à l'immigration, et les sanctions prévues par le *Code criminel*. La *Loi sur les Nations Unies* permet au gouverneur en conseil de prendre des décrets et des règlements pour appliquer les sanctions autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'utilisation des désignations relatives à l'immigration permet au Canada de bloquer l'entrée des individus dans le pays ou de révoquer les visas existants en recourant à la LIPR. En vertu du *Code criminel*, une entité peut être désignée en tant qu'entité terroriste, ce qui aura pour effet d'interdire à ses membres l'entrée au Canada. Cette désignation a de nombreux autres effets : les institutions bancaires et autres institutions financières devront fournir régulièrement des rapports à l'autorité de réglementation dont elles relèvent, concernant les actifs, le cas échéant, de l'entité qu'elles détiennent; il deviendra également criminel pour un Canadien, où qu'il se trouve dans le monde, de participer à une activité du groupe répertorié ou de la faciliter, si c'est dans le but d'accroître

¹¹ Le 11 juillet 2021, le peuple cubain s'est engagé dans de grandes manifestations pacifiques. Des centaines de milliers de Cubains sont descendus dans la rue. En réponse, le régime cubain s'est livré à une violente répression, commettant tant d'arrestations arbitraires que Cuba compte aujourd'hui plus de mille [prisonniers politiques](#). Human Rights Watch a en outre [constaté](#) un recours systématique à la détention arbitraire, aux mauvais traitements infligés aux détenus et à des poursuites pénales entachées d'abus de la part des responsables cubains, ainsi qu'un recours systématique à des violences brutales en détention, notamment des violences sexuelles.

¹² Steven Chase, « [Canada asked to hit Cuba with sanctions for repressing thousands after major protests](#) », *The Globe and Mail*, 14 novembre 2022.

¹³ *Ibid.*; « [Democratic Spaces and the Cuba Decide Promoters Request the Imposition of Targeted Sanctions on Cuban Officials and Entities](#) », 14 novembre 2022.

sa capacité à mener des activités terroristes; il sera également interdit à tout Canadien, où qu'il se trouve dans le monde, de fournir des biens ou des services à ce groupe.

Il existe un manque de transparence quant aux circonstances et aux motifs qui dictent le recours à un régime de sanctions plutôt qu'un autre, ce qui exacerbe la confusion générale entourant le régime de sanctions dans son ensemble.

Par exemple, les désignations relatives à l'immigration ont été utilisées plus tôt cette année pour interdire l'entrée au Canada de certains membres du Corps des gardiens de la révolution islamique (CGRI). Le motif invoqué était que les membres de l'IRGC sont des « terroristes ». L'hon. Chrystia Freeland, vice-première ministre et ministre des Finances a déclaré sans ambages :

Les dirigeants du Corps des Gardiens de la révolution islamique (CGRI) sont des terroristes. Le CGRI est une organisation terroriste. Aujourd'hui, le Canada le reconnaît officiellement et agit en conséquence. Les mesures que nous prenons aujourd'hui pour obliger les hauts dirigeants du CGRI à rendre des comptes veilleront à ce que le Canada ne soit jamais un refuge pour l'argent de l'organisation, pour ses dirigeants ou pour ses sbires. Le Canada est fier de se tenir aux côtés du courageux peuple iranien¹⁴.

Cependant, l'on n'a pas recouru aux sanctions prévues par le *Code criminel* pour inscrire le CGRI sur la liste des entités terroristes, mais à des désignations relatives à l'immigration. Or, il est absurde que le gouvernement mette en place des désignations d'immigration visant le CGRI en tant qu'entité terroriste et qu'il omette ensuite de l'inscrire sur la liste des entités terroristes du *Code criminel*.

Le fait que le gouvernement n'a pas inscrit le CGRI sur la liste des entités terroristes du *Code criminel* constitue un problème de longue date que rien ne justifie clairement. B'nai Brith Canada demande au Canada de le faire depuis des années. En 2018, une motion a été adoptée à l'unanimité à la Chambre des communes à cet effet. Une affaire est même en cours devant la Cour fédérale, qui conteste l'inaction du gouvernement sur ce front. L'utilisation par le gouvernement canadien de désignations relatives à l'immigration contre certains membres du CGRI représente certes une amélioration par rapport à l'inaction. Toutefois, comme il est mentionné ci-dessus, l'utilisation de désignations relatives à l'immigration a beaucoup moins de conséquences juridiques que les sanctions prévues par le *Code criminel*. Il y a également une incohérence interne par rapport à la logique avancée pour sanctionner le CGRI à titre d'entité terroriste. Le gouvernement ne fait preuve d'aucune transparence quant au raisonnement qui l'amène à imposer uniquement des désignations relatives à l'immigration dans ce cas.

Cette situation est emblématique de l'incohérence générale des régimes de sanctions au Canada. La cohérence interne et l'uniformité doivent être assurées dans l'utilisation des sanctions prévues par le *Code criminel* et en matière d'immigration. La cohérence interne et l'uniformité de l'ensemble du régime de sanctions – qui englobe la loi de Sergueï Magnitski, la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, la *Loi sur les Nations Unies*, les désignations en matière d'immigration en vertu de la LIPR et les sanctions prévues par le *Code criminel* – doivent être assurées, et il doit être fondé sur des justifications claires et transparentes.

¹⁴ « [Le Canada imposera de nouvelles sanctions au régime iranien](#) », premier ministre du Canada Justin Trudeau, 7 octobre 2022.

III. RECOMMANDATIONS

Comme nous en avons fait état ci-dessus, le fonctionnement des régimes de sanctions au Canada pose plusieurs problèmes. Il s'agit notamment de la tombée en désuétude de la loi de Sergueï Magnitski, de l'incohérence générale des régimes de sanctions et d'un manque de transparence. Par ailleurs, la législation canadienne sur les sanctions présente des caractéristiques fortes et positives, notamment la possibilité de sanctionner des entités en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de réaffecter des actifs. Les points forts doivent être renforcés et les points faibles corrigés. Plus précisément, B'nai Brith Canada recommande que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international prenne les mesures suivantes :

1. Enquêter sur les raisons pour lesquelles la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée

La tombée en désuétude de la loi de Sergueï Magnitski n'est pas, en soi, un problème grave. Des sanctions ciblées peuvent être appliquées en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, et c'est le cas. Toutefois, le fait que les rapports sur l'application par le Canada de sanctions ciblées en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* qualifient souvent de manière trompeuse ces sanctions de « Magnitski » ou « de type Magnitski » crée une confusion et un manque de transparence. Il faudrait se pencher sur cette question.

Si le gouvernement canadien préfère l'appellation « Magnitski », il devrait chercher à savoir pourquoi la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée et rectifier les problèmes potentiellement à l'origine de cet état de fait. Par exemple, si la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée parce que, contrairement à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, elle ne prévoit pas de flexibilité au moyen de règlements, alors peut-être faudrait-il modifier la loi de Sergueï Magnitski en conséquence.

2. Proposer des solutions pour remédier à l'incohérence générale

Il devrait également exister une politique claire et accessible au public concernant le choix de la loi à utiliser dans telle ou telle circonstance, et les différentes lois sur les sanctions devraient être utilisées de manière cohérente et uniforme.

En principe, il existe deux types de sanctions : les sanctions sur les innocents pour faire pression sur les coupables, et les sanctions sur les coupables. La loi de Sergueï Magnitski peut servir à appliquer des sanctions aux coupables, tandis que la *Loi sur les mesures économiques spéciales* peut être utilisée pour appliquer des sanctions aux innocents afin de faire pression sur les coupables. Plus précisément, et après toute modification nécessaire pour encourager l'utilisation de la loi de Sergueï Magnitski, une politique peut être mise en place pour demander à l'administration fédérale d'utiliser la loi de Sergueï Magnitski pour appliquer des sanctions ciblant des individus responsables de violations graves des droits de la personne ou d'actes de corruption à grande échelle, et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour imposer des sanctions plus larges.

Avant la mise en œuvre d'une telle politique, la loi de Sergueï Magnitski devrait être modifiée pour permettre l'application de sanctions aux entités ou aux individus responsables de violations graves des droits de la personne ou d'actes de corruption à grande échelle, afin que le Canada ne se retrouve pas soudainement dans l'incapacité de sanctionner les entités coupables.

Il devrait également y avoir une politique claire et accessible au public concernant l'utilisation des désignations relatives à l'immigration et des sanctions du *Code criminel*, et les circonstances où elles sont utilisées respectivement. Elles doivent être utilisées de manière cohérente et uniforme. Par exemple, le CGRI devrait être inscrit à la liste des entités terroristes prévue par le *Code criminel*. D'une manière générale, il ne devrait pas être possible d'utiliser des désignations relatives à l'immigration fondées sur la notion de terrorisme sans s'appuyer aussi sur les dispositions du *Code criminel* relatives au terrorisme.

3. Accroître la transparence et faciliter la création d'un groupe de coordination

Tous les éléments susmentionnés devront être communiqués avec clarté au public, en particulier à la société civile. Les organisations non gouvernementales peuvent contribuer à fournir au gouvernement canadien des informations essentielles concernant les auteurs de violations des droits de la personne et les kleptocrates. Or, ces organisations devraient pouvoir comprendre aisément quelle loi sur les sanctions est utilisée en fonction des circonstances.

Ces organisations devraient également disposer d'une voie claire, établie officiellement, pour communiquer au gouvernement canadien les demandes d'application de sanctions. À l'heure actuelle, les organisations non gouvernementales peuvent envoyer des courriels contenant des renseignements à la division des sanctions d'Affaires mondiales Canada. Cependant, Affaires mondiales Canada n'est pas tenu d'y donner suite. Le gouvernement devrait avoir l'obligation de répondre à ces demandes, en étayant sa décision d'appliquer ou non les sanctions demandées.

Il devrait également exister une voie claire, établie officiellement, pour communiquer les demandes à plusieurs gouvernements. Comme nous l'avons décrit plus haut, il semble qu'il existe une exigence non écrite selon laquelle le Canada n'appliquera des sanctions que de concert avec ses alliés. Il devrait donc exister un mécanisme permettant aux organisations non gouvernementales de soumettre une demande de sanctions à un groupe de pays respectueux des droits, en une seule fois. Actuellement, les demandes doivent être adaptées à chaque gouvernement et déposées individuellement. Cela représente un fardeau pour la société civile et ne favorise en rien la communication et la coopération nécessaires entre le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Union européenne, notamment.

Irwin Cotler et Brandon Silver ont proposé en 2020 que le Canada crée un groupe de contact international pour la coordination des sanctions Magnitski¹⁵. Si cela n'a pas encore été fait, cela devrait l'être, et il serait possible et nécessaire d'y intégrer un mécanisme formel et transparent pour les demandes de la société civile. Cotler et Silver ont également noté que compte tenu de la nature hautement discrétionnaire et opaque de la législation canadienne sur les sanctions ciblées, l'instauration d'un degré de transparence plus élevé contribuerait à instaurer la confiance et l'attribution d'un rôle au public et au Parlement dans le processus renforcerait les normes et élargirait l'expertise¹⁶. Nous sommes en accord avec cette évaluation de la situation.

Pour contribuer à l'objectif d'amélioration de la transparence, il devrait également y avoir une ressource d'information centralisée, éventuellement sous la forme d'un site Web, où le public serait tenu informé des individus et des entités faisant l'objet de sanctions, dans quels pays ou territoires, et en vertu de quelle loi.

¹⁵ Irwin Cotler et Brandon Silver, « [The Case for a New and Improved Magnitski Law](#) », *Policy Magazine*, 12 septembre 2020.

¹⁶ *Ibid.*

4. Soutenir l'utilisation de la capacité de réaffectation des actifs

Comme il est mentionné ci-dessus, la *Loi d'exécution du budget de 2022* a apporté des modifications à la loi de Sergueï Magnitski et à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* afin de permettre au gouvernement canadien de réaffecter les actifs des entités et dirigeants étrangers sanctionnés pour indemniser les victimes¹⁷. Le mécanisme est amorcé par une demande du gouvernement canadien auprès de la Cour fédérale du Canada¹⁸.

Le 20 décembre 2022, le Canada a annoncé le premier recours à ce mécanisme contre des personnes sanctionnées dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie¹⁹. Plus précisément, le ministre des Affaires étrangères a annoncé le 19 décembre 2022 que le Canada avait l'intention de demander la confiscation des actifs détenus par Granite Capital Holdings Ltd, une société qui appartiendrait à Roman Abramovich, lequel a été sanctionné en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* en mars 2022²⁰.

Il s'agit d'une évolution positive, qui devra se poursuivre dans d'autres cas. En outre, les victimes devraient avoir un rôle clair dans le processus. Comme l'ont proposé Irwin Cotler et Brandon Silver, les plaignants qui sont des particuliers devraient également avoir un rôle à jouer, peut-être de manière analogue au fonctionnement de la *Loi visant à décourager les actes de terrorisme contre le Canada et les Canadiens*, qui permet aux victimes du terrorisme de demander des dommages-intérêts monétaires devant les tribunaux civils²¹. Cela aurait pour effet de donner plus de pouvoir aux victimes de violations des droits de la personne, plutôt que de les obliger à compter sur le gouvernement canadien pour faire la démarche de déposer une demande auprès de la Cour fédérale.

Cette capacité à réaffecter les actifs des personnes et entités sanctionnées peut et doit également être utilisée pour aider les victimes dans les pays déchirés par la guerre et dans les zones de conflit. Comme le souligne un rapport publié en octobre 2022 par le Newlines Institute for Strategy and Policy, des pays comme le Canada et le Royaume-Uni peuvent utiliser les fonds russes déjà gelés pour reconstruire l'Ukraine non pas dans un avenir lointain, mais alors même que la guerre se poursuit²². Au Canada, cela peut se faire en réaffectant des actifs à la suite d'une demande adressée à la Cour fédérale du Canada, comme le prévoit la *Loi d'exécution du budget de 2022*.

5. Soutenir l'adoption d'une loi permettant l'application de sanctions aux membres de la famille

Dans le cadre de l'application des sanctions, il est également important que les activités liées aux membres de la famille des personnes sanctionnées soient limitées ou interdites. Cela peut être fait au moyen d'une modification de l'article 4 de la loi de Sergueï Magnitski, comme le propose le projet de loi S-247, *Loi modifiant la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*, récemment présenté par l'honorable sénateur Housakos.

¹⁷ [Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022](#), L.C. 2022, ch. 10.

¹⁸ *Ibid*; voir également Steven Chase, « [Canada giving itself power to turn over sanctioned Russian assets to Ukraine](#) », *The Globe and Mail*, 26 avril 2022; « [Canada announces first use of seizure and forfeiture mechanism against sanctioned persons](#) », *McCarthy Tetrault*, 20 décembre 2022.

¹⁹ « [Canada announces first use of seizure and forfeiture mechanism against sanctioned persons](#) », *McCarthy Tetrault*, 20 décembre 2022.

²⁰ *Ibid*.

²¹ Irwin Cotler et Brandon Silver, « [The Case for a New and Improved Magnitski Law](#) », *Policy Magazine*, 12 septembre 2020.

²² New Lines Institute, [Multilateral Action Model on Reparations](#), octobre 2022.

S'il est adopté, le projet de loi S-247 modifiera la loi de Sergueï Magnitski en remplaçant, entre autres, les alinéas 4(1)a) et b) par ce qui suit :

- a) prendre tout décret ou règlement qu'il estime nécessaire concernant la restriction ou l'interdiction, à l'égard d'un étranger ou d'un membre de la famille de l'étranger, des activités énumérées au paragraphe (3);
- b) par décret, saisir, bloquer ou mettre sous séquestre, de la façon prévue par le décret, l'un ou l'autre des éléments suivants :
 - (i) tout bien situé au Canada et détenu par l'étranger, ou
 - (ii) tout bien situé au Canada et détenu par un membre de la famille de l'étranger pour lequel il a des motifs de croire qu'il a été transféré, donné ou vendu au membre de la famille dans le but d'entraver l'application de la présente loi; [...]

Des modifications analogues peuvent également être apportées à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Ces modifications ou des modifications similaires rendraient plus difficile pour les auteurs de violations graves des droits de l'homme et les kleptocrates d'éviter l'application des sanctions en transférant leurs biens, en les donnant ou en les vendant à des membres de leur famille.