



Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne  
(CRWDP)

TÉMOIGNAGE ÉCRIT AU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL SUR SON EXAMEN  
APPROFONDI DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE *LA LOI DE SERGUEÏ  
MAGNITSKI* ET DE *LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES*

Février 2023

**Point de contact** : Brandon Silver, *directeur, Politiques et projets*  
**Courriel** : [Brandonsilver@rwchr.org](mailto:Brandonsilver@rwchr.org)

## Dix façons pour le Canada de renforcer ses régimes de sanctions dans la loi de Magnitski

Le Canada peut être un chef de file mondial dans la protection de la dignité et de la démocratie en améliorant le recours à des sanctions ciblées. L'étude du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, intitulée « Examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi de Sergueï Magnitski* et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* », est une excellente occasion de tracer la voie à suivre.

Alors que le Comité prépare son rapport d'étude et que le gouvernement établit son nouveau Bureau des sanctions, nous présentons dix recommandations à examiner.

L'étude du Comité tombe à point nommé, car l'agression illégale et injustifiée de Poutine contre l'Ukraine est l'expression violente d'un assaut autoritaire contre l'ordre fondé sur des règles et ceux qui cherchent à le défendre.

Les sanctions ciblées se sont avérées un outil puissant de résistance.

Les interdictions de visa, la saisie d'actifs et les interdictions de transactions commerciales que ces sanctions impliquent isolent les architectes de la répression, les transforment en parias mondiaux et les coupent des flux financiers qui financent leur oppression.

Ces sanctions protègent également la souveraineté canadienne contre les effets corrosifs de capitaux étrangers corrompus, et empêchent nos institutions financières et nos marchés financiers de contribuer aux abus à l'étranger.

Ce sont tous des succès mesurables.

En effet, la loi de Magnitski de 2017 a changé la donne. Elle a abaissé le seuil de mise en œuvre des sanctions autonomes découlant d'une « une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales [qui] est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale; » pour inclure également les « violations graves et systématiques des droits de la personne » et les « actes de corruption<sup>1</sup> ». Par conséquent, nous utilisons l'expression « sanctions de type Magnitski » pour désigner les mesures prises en vertu de ces seuils plus bas applicables après 2017 en vertu de la *Loi sur la justice pour les*

---

<sup>1</sup> *Loi sur les mesures économiques spéciales*, alinéas 4(1.1)c) et d) et *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, paragraphe 4(2).

*victimes de dirigeants étrangers corrompus (LJDPEC) et de la Loi sur les mesures économiques spéciales (LMES).*

L'adoption de cette loi transformatrice en 2017 signifie que parmi les plus de 2 000 sanctions ciblées qui ont été mises en œuvre depuis<sup>2</sup>, 428 sont des sanctions de type Magnitski ayant été imposées pour des violations des droits de la personne et la corruption<sup>3</sup>.

Sur un total de 35 pays appliquant une version de la loi de Magnitski<sup>4</sup>, cela fait du Canada un chef de file dans la mise en œuvre de cette loi, tout juste après les États-Unis, et loin devant tous les autres, et c'est d'autant plus admirable que nous ne disposons que d'une fraction des ressources.

Pour renforcer davantage ce changement transformateur, nous recommandons ce qui suit :

- 1) **Le gouvernement devrait appeler toutes les désignations relatives aux droits de la personne et à la lutte contre la corruption des « sanctions de type Magnitski ».** Une grande partie du discours public entourant les régimes de sanctions ciblées du Canada est embrouillée; une confusion demeure au sujet de la forme et de la fonction des désignations entreprises en vertu des diverses lois. Tant pour ceux qui soumettent des preuves que pour nos alliés dans le monde, la stratégie de communication actuelle dans les annonces du gouvernement concernant la mise en œuvre des sanctions en vertu des différents régimes donne l'impression erronée que ces sanctions sont plutôt disparates, même si elles ont les mêmes effets et sont mises en œuvre pour les mêmes actes criminels.

Plus important encore, le nom « Magnitski » en est venu à désigner le mouvement en faveur des droits de la personne qui définit notre époque, suscitant la peur chez les violeurs des droits et l'espoir dans le cœur des victimes. Il renforce donc aussi la valeur rhétorique de ces outils.

---

<sup>2</sup> Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes, [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)

<sup>3</sup> Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years (2022), [https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-Years\\_November-2022.pdf](https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-Years_November-2022.pdf) [EN ANGLAIS SEULEMENT]. Ce rapport couvre 324 sanctions de type Magnitski jusqu'au 30 septembre 2022. De plus, 104 nouvelles sanctions de type Magnitski ont été imposées du 1<sup>er</sup> octobre 2022 au 15 février 2023.

<sup>4</sup> Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, Sénat du Canada, p. 28:6 (24 novembre 2022), <https://sencanada.ca/content/sen/committee/441/aefa/28ev-55849.pdf>.

- 2) **Le Canada devrait établir un groupe de contact international composé d'administrations ayant adopté des versions de la loi de Magnitski.** La grande majorité des décisions du Canada en matière de sanctions de type Magnitski (79 %) sont prises de façon autonome et sans coopération structurée entre alliés<sup>5</sup>, malgré les intérêts, les valeurs et les menaces qu'ils ont communs. Cette prise de décision autonome peut entraîner une fuite d'actifs, ce qui se produit lorsqu'une personne sanctionnée blanchit ses gains mal acquis et exerce ses activités dans un autre pays parallèle. Elle diminue également la valeur importante de la rhétorique et de la réputation, car une liste établie par un pays peut être qualifiée d'aberration singulière parmi les démocraties plus raisonnables plutôt que d'accomplissement dans la poursuite de la justice et de la responsabilité.

En fixant des seuils de déclenchement semblables ancrés dans le droit international, les pays aux vues similaires peuvent appliquer simultanément des sanctions de manière coordonnée, maximisant ainsi leur incidence.

Aujourd'hui, les pays qui ont adopté une version de la loi de Magnitski limitent leurs interactions à ce sujet à des conversations bilatérales informelles entre les unités de sanctions, et au partage occasionnel de renseignement sur les cibles potentielles. Un groupe de contact international permettrait non seulement une mise en œuvre multilatérale plus efficace des sanctions, mais il servirait également de tribune où les intervenants pourraient se renseigner sur les pratiques exemplaires et la mise en œuvre de ce mécanisme juridique relativement nouveau.

De plus, de nombreuses autres assemblées législatives envisagent activement d'adopter leurs propres lois de Magnitski, mais leurs délibérations sont souvent ralenties par d'énormes pressions de la part d'opposants. Qu'il s'agisse d'intérêts spéciaux internes ou d'acteurs étrangers malveillants, ces parlementaires respectueux des principes bénéficieraient de l'appui coordonné d'États qui ont adopté une version de la loi Magnitski et respectent les droits. Le groupe de coordination diplomatique proposé pourrait aider les États à examiner l'adoption de versions de la loi de Magnitski, notamment en partageant l'expertise technique de ses membres dans le cadre du processus de rédaction législative, ainsi que lors de déclarations publiques importantes et d'interventions parlementaires qui démontrent le soutien des économies de pointe à l'égard de tels régimes.

---

<sup>5</sup> Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years, p. 19 (2022), [https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-Years\\_November-2022.pdf](https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-Years_November-2022.pdf).

Le Canada dispose d'une capacité de mobilisation particulière, et peut contribuer à orienter la conversation sur les sanctions mondiales en dirigeant ce groupe de coordination multilatéral. Le Canada bénéficierait énormément d'une tribune simplifiée, qui lui permettrait d'encourager d'autres États à adopter nos désignations et nos interventions stratégiques unifiées, amenant ainsi plus d'États à adhérer aux régimes créés par la loi de Magnitski.

- 3) **À l'échelle nationale, nous recommandons que le Canada adopte une approche pangouvernementale en matière de sanctions et crée un point de convergence unique pour assurer la coordination entre les ministères et entre les alliés à l'échelle internationale.**

Les acteurs gouvernementaux qui participent aux désignations en vertu de la loi de Magnitski varient beaucoup, allant du personnel d'Affaires mondiales (qui prépare les listes) à celui du ministère de la Justice (qui examine l'aspect légal), en passant par le personnel du ministère des Finances et de la Sécurité publique (qui aide à recueillir les renseignements pertinents et à appliquer les sanctions). Malheureusement, comme c'est le cas dans toute structure bureaucratique, le grand nombre d'intervenants peut créer des cloisonnements et ralentir un processus urgent. En créant officiellement un groupe de travail intergouvernemental à l'appui de Direction générale des sanctions à Affaires mondiales, avec un point de convergence central, on assurerait une plus grande efficacité interne et fournirait également un point de contact unique pour les alliés.

- 4) **Le Canada devrait assurer son appui aux victimes les plus vulnérables du monde, et veiller à ce que la mise en œuvre et l'analyse tiennent compte de l'équité et de la vulnérabilité.** Par exemple, une analyse comparative entre les sexes qui accorde une attention particulière aux inégalités et aux vulnérabilités uniques des femmes, des enfants, des Autochtones, des membres de la communauté LGBTQ2IA+ et d'autres personnes mentionnées dans la stratégie canadienne de lutte contre le racisme serait un ajout important au processus d'élaboration des politiques<sup>6</sup>. C'est d'autant plus pertinent à la lumière des données qui démontrent que le Canada n'a pas encore mis en place de sanctions pour les crimes ciblant la plupart de ces catégories de victimes<sup>7</sup>.

Dans les annonces publiques du Canada, seulement 7 % des affaires qui se rapportent à la loi de Magnitski au Canada mentionnaient des femmes victimes, et

---

<sup>6</sup> Gouvernement du Canada, « Construire une fondation pour le changement : La stratégie canadienne de lutte contre le racisme 2019–2022 » (2019) <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/campagnes/mobilisation-contre-racisme/strategie-contre-racisme.html>.

<sup>7</sup> Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years, p. 19

seulement 1 % mentionnaient des enfants<sup>8</sup>. Aucune affaire ne mentionnait les personnes autochtones ni LGBTQ2IA+<sup>9</sup>. En procédant à une analyse plus approfondie de la situation lors de l'élaboration des sanctions, on pourrait aider à combler les lacunes et à assurer une plus grande réceptivité et une plus grande responsabilité à l'égard des personnes les plus vulnérables. Les personnes LGBTQ2IA+ sont souvent les premières cibles de la régression puritaine et autoritaire; les attaques contre les peuples autochtones sont souvent au cœur des attaques plus vastes contre les protections écologiques et les défenseurs de l'environnement qui luttent contre les changements climatiques; et l'antisémitisme nuit à la démocratie et érode les droits fondamentaux de tous<sup>10</sup>. Des sanctions ciblées pourraient aussi être un outil puissant pour combattre la haine contre les groupes les plus vulnérables et ainsi prévenir les atrocités<sup>11</sup>. Une analyse qui tient compte de ces profils permettrait de faire avancer la stratégie antiracisme et la politique étrangère féministe du Canada, les droits universels de la personne et nos intérêts nationaux<sup>12</sup>.

**5) La façon dont le gouvernement annonce ces sanctions est importante. Le Canada devrait annoncer des sanctions plus détaillées et collaborer avec des partenaires et des intervenants de la société civile pour renforcer ce message.**

Les communiqués de presse et les déclarations publiques qui accompagnent les désignations en lien avec des sanctions ciblées du Canada contiennent très peu d'information sur la nature des crimes ou des victimes. Des renseignements plus précis augmenteraient l'effet des annonces de sanctions. En effet, de telles mesures renforceraient les composantes « dénonciation et humiliation » des sanctions, qui stigmatisent les auteurs des violations tout en offrant une reddition de comptes aux victimes et en faisant entendre leur voix. En même temps, ces mesures pourraient contribuer à soutenir la liberté de la presse et les efforts de la société civile sur le terrain en atténuant la désinformation et en fournissant des

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 43 et 44.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>10</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « A/74/358: Report on combating antisemitism to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief », (20 septembre 2019) <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a74358-report-combating-antisemitism-eliminate-discrimination-and>.

<sup>11</sup> Irwin Cotler, Ahmed Shaheed et Brandon Silver, « Curbing the Hate Pandemic », <https://www.project-syndicate.org/commentary/targeted-individual-sanctions-to-combat-hate-pandemic-by-irwin-cotler-et-al-2021-08>

<sup>12</sup> Gouvernement du Canada, « Politique d'aide internationale féministe du Canada », [https://www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_developpement-enjeux\\_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=fra).

données crédibles aux campagnes en faveur de la démocratie et des droits de la personne.

Sur le plan pratique, ce changement fournirait également des données essentielles pour les travaux de recherche et d'analyse de la société civile canadienne et ainsi éclairer l'élaboration de politiques plus efficaces et transparentes.

- 6) **Le Canada devrait intégrer le recours à des sanctions ciblées dans des cas précis de détention arbitraire et encourager d'autres pays à renforcer cet important précédent en faisant de même.** Le Canada peut également modifier ses lois en matière de sanctions afin d'inclure expressément la détention arbitraire comme critère déclencheur, comme le fait la LJDPEC dans le cas des catégories de victimes comme les dénonciateurs et les défenseurs des droits de la personne.

En effet, les politiques, les pratiques et le libellé législatif relatifs aux sanctions de type Magnitski peuvent contribuer à faire progresser les priorités de la politique étrangère du Canada. À l'approche du deuxième anniversaire de la Déclaration contre la détention arbitraire dans les relations d'État à État, le Canada peut utiliser sa loi de Magnitski pour lui donner du mordant et ainsi modifier les variables lors de prises d'otages.

En se fondant sur un mémoire et un plaidoyer axé sur les sanctions de type Magnitski de notre Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne dans l'affaire Vladimir Kara-Murza, le Canada a donné un excellent exemple à suivre en devenant le tout premier pays à imposer des sanctions aux personnes directement impliquées dans une détention arbitraire donnée. Lors du Sommet des dirigeants du G20 à Bali en novembre 2022, le premier ministre Trudeau a annoncé la désignation des 23 membres du secteur russe de la justice et de la sécurité, notamment des juges, des policiers et des procureurs, qui facilitent la détention arbitraire de Kara-Murza en Russie<sup>13</sup>.

- 7) **Alors que le Canada cherche à renforcer les mécanismes internationaux de justice et de reddition de comptes, nous recommandons de modifier nos lois sur les sanctions pour inclure expressément une demande du procureur de la Cour pénale internationale (CPI), par suite de la délivrance d'un mandat d'arrestation de la CPI, comme déclencheur de l'examen de la désignation en vue d'une sanction<sup>14</sup>.** Si une telle politique canadienne était adoptée de façon

---

<sup>13</sup> « Canadian Prime Minister Justin Trudeau Counters Russian Criminal Aggression in Ukraine and Domestic Repression at G20 with Military Support and Magnitsky Sanctions, Foreign Minister Mélanie Joly Joins Prime Minister in Imposing Magnitsky Sanctions on Russian Individuals and Entities Responsible for Unjust Imprisonment of Vladimir Kara-Murza » (14 novembre 2022, EN ANGLAIS SEULEMENT) <https://www.raoulwallenbergcentre.org/en/press-releases/2022-11-14>; « RWCHR Hosts Major Advocacy Days in Ottawa in Support of Russian Hero, Pro-Democracy Leader, and now Political Prisoner, Vladimir Kara-Murza » (2022) <https://mailchi.mp/4f66b27de041/vladimir-kara-murza-event>.

<sup>14</sup> Irwin Cotler, Allan Rock et Brandon Silver, « The International Criminal Court at 20 », (6 septembre 2022, EN ANGLAIS SEULEMENT) <https://www.policymagazine.ca/the-international-criminal-court-at-20/>



concertée par tous les États membres de la CPI, 123 pays pourraient interdire l'entrée aux suspects en fuite.

La pression exercée par les interdictions financières et l'interdiction de visa par quelques États clés pourraient à elles seules entraîner un changement d'attitude et encourager le transfert ou la remise en liberté d'un suspect. Cette mesure protégerait également l'intégrité et la crédibilité de la CPI contre l'impunité.

- 8) **Le Canada devrait renforcer l'ordre fondé sur des règles et les institutions multilatérales en mettant en œuvre des sanctions conformément aux décisions des Procédures spéciales des Nations Unies, comme le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire ou les mécanismes de surveillance des traités internationaux, comme le Comité contre la torture.**

De cette façon, le Canada démontrerait sa confiance à l'égard de ces institutions et de l'applicabilité de ces normes internationales. Nous encourageons donc le Canada à mettre en œuvre des sanctions ancrées dans les décisions crédibles et impartiales des organismes d'experts indépendants des institutions multilatérales, et éclairées par ces décisions.

- 9) **Les sanctions ciblées du Canada doivent être appliquées plus efficacement.** Le règlement désignant ces personnes et les listes de sanctions consolidées utilisées par les banques et les entreprises canadiennes pour assurer le respect de la loi doivent fournir plus de détails permettant l'identification.

Pour améliorer l'application de la loi, le Canada doit éliminer les échappatoires flagrantes qui ont permis aux personnes et aux entités sanctionnées de contourner les effets de leur désignation<sup>15</sup>. L'application des sanctions exige une surveillance accrue des dirigeants et des membres du conseil d'administration d'une entité figurant sur la liste, afin d'éviter qu'ils créent simplement une nouvelle entreprise pour échapper aux sanctions tout en menant les mêmes activités. Comme les personnes figurant sur la liste se font souvent remplacer par des membres de leur famille, il faut aussi examiner ce cercle plus large de personnes aux fins de l'application de la loi.

---

<sup>15</sup> Voir Scott Anderson et coll., « Canadian sanctions against Iranian company don't cover board member with business interest in B.C. », *CBC News*, 27 janvier 2023 : <https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-sanctions-against-iranian-company-don-t-cover-board-member-with-business-interest-in-b-c-1.6726954>.

10) **Enfin, du point de vue législatif, le plus important serait d'établir dans nos lois sur les sanctions le rôle crucial de surveillance du public et du Parlement.** Certains des précédents et des politiques les plus percutants proviennent de la société civile et sont poursuivis par le Parlement. L'officialisation de cette relation ne ferait que la renforcer.

Le public ou les parlementaires devraient pouvoir demander au gouvernement de désigner des personnes ou entités aux fins de sanctions, de réaffecter des actifs, ou d'exiger une explication complète si le gouvernement refuse de le faire. La procédure parlementaire canadienne fournit un précédent et une orientation à l'égard de telles pratiques de surveillance législative. Par exemple, les questions inscrites au Feuilleton conformément à l'article 39 du *Règlement de la Chambre des communes* ont généralement suscité des réponses gouvernementales de fond dans un délai prescrit de 45 jours<sup>16</sup>. Le dépôt de pétitions par des membres du public est également une pratique parlementaire bien établie qui suscite une mobilisation significative de la part du gouvernement<sup>17</sup>.

En prévoyant dans la loi la participation du Parlement et de la société civile, on renforcerait la démocratie canadienne et améliorerait le fonctionnement des régimes de sanctions, ce qui favoriserait une meilleure compréhension de la part du public et rendrait plus efficaces la collecte de données et l'application de la loi.

---

<sup>16</sup> Voir *Règlement de la Chambre des communes*, chapitre V, <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/Chap5-f.html#SO39>.

<sup>17</sup> Voir *Règlement de la Chambre des communes*, chapitre IV, <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/Chap4-f.html#SO36>.

## **À propos du CRWDP**

Le Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne est un consortium international de parlementaires, d'universitaires, de juristes, de défenseurs des droits de la personne, d'ONG et d'étudiants unis dans la poursuite de la justice, inspirés et ancrés dans l'héritage humanitaire de Raoul Wallenberg.

## **Notre programme de sanctions**

Le fondateur et président du CRWDP, l'honorable Irwin Cotler, a lancé le premier projet de loi sur les sanctions Magnitski en tant que parlementaire, et le Centre a plus tard mené une campagne de sensibilisation portant sur plusieurs facettes de ce texte de loi qui a mené à son adoption unanime. Le CRWDP s'est depuis montré un chef de file en proposant plusieurs désignations qui se sont concrétisées et en fournissant des conseils d'expert sous forme de témoignages devant la Chambre et le Sénat, et de rencontres avec le premier ministre et les principaux ministres et fonctionnaires.

En tant que chef de file mondial de la campagne internationale *Magnitsky Justice Campaign* et co-président d'une coalition mondiale de la société civile regroupant plus de 375 des principales organisations non gouvernementales du monde qui militent en faveur de sanctions ciblées contre les auteurs de violations des droits de la personne et d'actes de corruption, le CRWDP a joué un rôle clé en conseillant les organisations de la société civile, les parlementaires et les gouvernements du monde entier, y compris en Australie, dans l'Union européenne et au Japon, pour diriger l'adoption et la mise en œuvre de lois sur les sanctions ciblées.