

# Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :

Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*



SENATE | SÉNAT  
CANADA

Renseignements :

Par courriel : [AEFA@sen.parl.gc.ca](mailto:AEFA@sen.parl.gc.ca)

Par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et  
commerce international

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :

<https://sencanada.ca/fr/comites/AEFA/rapports>

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA, suivez le comité à l'aide du mot-  
clic #AEFA

*This report is also available in English*

## TABLE DES MATIÈRES

ORDRE DE RENVOI .....	4
MEMBRES DU COMITÉ.....	5
Recommandations .....	7
Introduction.....	11
Partie I : Le contexte entourant les régimes de sanctions autonomes du Canada .....	13
Le cadre législatif.....	13
Le contexte mondial en matière de sanctions .....	15
Coordination et coopération internationales.....	18
La cohérence des régimes de sanctions autonomes du Canada.....	21
Précisions concernant le recours à la LMES et à la loi de Sergueï Magnitski .....	24
L'établissement des objectifs des sanctions canadiennes.....	26
L'évaluation de l'impact et de l'efficacité des sanctions canadiennes.....	28
Partie II : Les mécanismes nationaux des régimes de sanctions autonomes du Canada .....	32
L'administration et l'application des sanctions.....	32
Appareil gouvernemental .....	33
Coordination interministérielle .....	34
Application de la loi .....	36
La communication et la transparence .....	38
L'engagement avec le secteur privé .....	41
La garantie de l'équité procédurale et de l'application régulière de la loi .....	44
Demandes de radiation .....	45
Confiscation et réaffectation de biens .....	48
Examen périodique des régimes de sanctions .....	49
Conclusion.....	53
ANNEXE A : TÉMOINS .....	54

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 17 octobre 2022 :

L'honorable sénateur Boehm propose, appuyé par l'honorable sénateur Yussuff,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit le comité chargé de l'examen approfondi des dispositions et de 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*, conformément à l'article 16 de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*;

Que, conformément au paragraphe 16(2) de la loi de Sergueï Magnitski, le comité soumette son rapport final concernant cet examen au plus tard le 23 juin 2023.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier intérimaire du Sénat,*

Gérald Lafrenière

## MEMBRES DU COMITÉ



L'honorable  
Peter M. Boehm  
*Président*

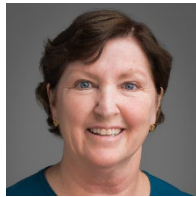


L'honorable  
Peter Harder,  
c.p.  
*Vice-président*

### Les honorable sénateurs



Gwen Boniface



Mary Coyle



Marty Deacon



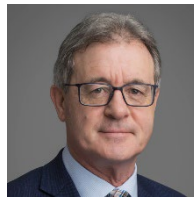
Amina Gerba



Stephen Greene



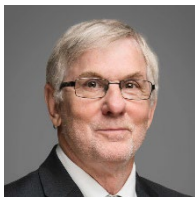
Leo Housakos



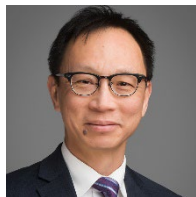
Michael L.  
MacDonald



Mohamed-Iqbal  
Ravalia



David Richards



Yuen Pau Woo

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

***Membres d'office du comité :***

L'honorable sénateur Marc Gold, c.p., ou Raymonde Gagné  
L'honorable sénateur Donald Plett, ou Yonah Martin

***Autres sénateurs ayant participé à l'étude :***

L'honorable sénatrice Diane Bellemare  
L'honorable sénatrice Margaret Dawn Anderson  
L'honorable sénatrice Bev Busson  
L'honorable sénateur Tony Loffreda  
L'honorable sénatrice Paula Simons  
L'honorable sénatrice Julie Miville-Dechêne

***Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires :***

Nadia Faucher, analyste  
Brian Hermon, analyste

***Direction des comités du Sénat :***

Chantal Cardinal, greffière à la procédure  
Louise Martel, adjointe administrative

***Direction des communications du Sénat:***

Amely Coulombe, agente de communication

## Recommandations

### Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés pour mettre en place un mécanisme formel de coordination et de mise en œuvre des sanctions autonomes et pour échanger les pratiques exemplaires permettant de maximiser l'efficacité des sanctions.

### Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada s'efforce d'être cohérent dans son application globale des sanctions autonomes imposées en réponse à des violations des droits de la personne.

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada fournisse des orientations politiques claires concernant le recours à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et à la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (loi de Sergueï Magnitski), notamment en précisant les circonstances dans lesquelles l'une ou l'autre loi peut être utilisée et les raisons pour lesquelles une loi est privilégiée plutôt que l'autre.

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada définisse précisément les objectifs associés à un régime de sanctions donné et les communique clairement au public.

### Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés, la société civile et les milieux universitaires et de la recherche pour mettre au point une méthodologie permettant d'évaluer l'efficacité et l'impact des sanctions canadiennes, notamment leurs effets et leurs conséquences involontaires.

### **Recommandation 6**

Que le gouvernement du Canada examine régulièrement les exceptions humanitaires prévues par les règlements canadiens sur les sanctions afin de s'assurer que le public dispose d'orientations claires en ce qui concerne la prestation d'aide humanitaire dans un État visé par des sanctions canadiennes.

### **Recommandation 7**

Dans le cadre de la création d'un bureau spécialisé en matière de sanctions, que le gouvernement du Canada s'assure que les fonctionnaires participant à l'administration des régimes de sanctions du Canada reçoivent une formation sur les particularités des régimes de sanctions du Canada.

### **Recommandation 8**

Dans le cadre de la création du bureau spécialisé en matière de sanctions, que le gouvernement du Canada élargisse la coordination interministérielle en matière de sanctions afin que toutes les agences et tous les ministères concernés, dont le Service canadien de renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications, puissent contribuer à l'identification des personnes et entités qui pourraient faire l'objet de sanctions autonomes de la part du Canada.

### **Recommandation 9**

Que le gouvernement du Canada investisse davantage de ressources financières et humaines dans l'application des sanctions, en fournissant un nouveau financement dédié à cette fin à la Gendarmerie royale du Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada.

### **Recommandation 10**

Que le gouvernement du Canada fournisse des renseignements d'identification plus détaillés sur les personnes et les entités sanctionnées dans les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*. En outre, que le gouvernement inclue les renseignements d'identification détaillés dans la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes, de même que les raisons qui expliquent l'inscription des individus et des entités.



### **Recommandation 11**

Que le gouvernement du Canada évalue la possibilité, les avantages et les inconvénients d'inclure à la liste consolidée les personnes et entités sanctionnées en vertu de la *Loi des Nations Unies*, de la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus* et en vertu des dispositions du *Code criminel* sur les entités terroristes.

### **Recommandation 12**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* afin d'exiger du gouvernement qu'il produise un rapport annuel détaillé au Parlement sur la mise en œuvre des régimes de sanctions du Canada. Ce rapport pourrait inclure de l'information concernant l'impact et l'efficacité des régimes de sanctions du Canada ainsi que la valeur des avoirs gelés et des transactions bloquées sous chaque régime de sanctions.

### **Recommandation 13**

Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité d'élaborer et fournir au public et au secteur privé des directives écrites précises et complètes sur l'interprétation des lois et des règlements sur les sanctions autonomes canadiennes. Ces directives devraient être mises à jour régulièrement et rapidement en fonction des nouveaux règlements adoptés en vertu des régimes de sanctions du Canada.

### **Recommandation 14**

Que le gouvernement du Canada évalue la façon dont il pourrait utiliser les pouvoirs existants pour délivrer des permis généraux dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.

### **Recommandation 15**

Que le gouvernement du Canada mette en place un mécanisme efficace et transparent pour étudier les demandes de radiation avec des normes de services précises. En outre, que le gouvernement du Canada informe les personnes et les entités visées par des sanctions autonomes des mesures

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

prises à leur encontre, y compris la raison pour laquelle elles sont sanctionnées, et les informe de la façon de soumettre une demande de radiation.

**Recommandation 16**

Que le gouvernement du Canada établisse des normes de service précises pour le traitement des demandes de permis présentées dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.

**Recommandation 17**

Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés, notamment dans le cadre du Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes, afin de mettre en commun les pratiques exemplaires en matière de confiscation et de réaffectation des actifs sanctionnés.

**Recommandation 18**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* pour exiger que les comités du Sénat et de la Chambre des communes mènent un examen approfondi des deux lois tous les dix ans.

**Recommandation 19**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* afin d'exiger que les nouveaux règlements pris au titre de l'une ou l'autre de ces lois comportent une disposition de caducité qui fixerait une date pour l'expiration d'un régime de sanctions, à moins qu'il ne soit renouvelé avant la date d'expiration prévue.

## Introduction

Conformément à l'ordre de renvoi reçu de la part du Sénat le 17 octobre 2022, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) a procédé à un examen législatif des deux principaux textes législatifs du Canada en matière de sanctions autonomes : la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* (loi de Sergueï Magnitski) et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES)<sup>1</sup>. L'ordre de renvoi a été reçu conformément au paragraphe 16(1) de la loi de Sergueï Magnitski, qui exige que des comités parlementaires procèdent à un examen approfondi des dispositions et de l'application de ces deux lois dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi de Sergueï Magnitski. La loi de Sergueï Magnitski a reçu la sanction royale le 18 octobre 2017. Elle est nommée en l'honneur de Sergueï Magnitski, un avocat fiscaliste russe mort dans une prison de Moscou en 2009 après avoir été détenu sans procès, torturé et privé de soins médicaux.

Dans le cadre de son examen législatif, le comité a entendu plus de 20 témoins pendant environ 12 heures. Ces témoins comprenaient des experts juridiques et financiers, des universitaires et des chercheurs, des membres de la société civile ainsi que des représentants de trois ministères. L'honorable Raynell Andreychuk, ancienne sénatrice, ancienne présidente du comité et marraine du projet de loi S-226 (qui a notamment promulgué la loi de Sergueï Magnitski), et Bill Browder, qui a mené une campagne mondiale pour que justice soit rendue à Sergueï Magnitski et à d'autres victimes de violations des droits de la personne, ont également témoigné devant le comité. En outre, le comité a reçu plusieurs mémoires qui ont contribué à ses travaux et à ses recommandations<sup>2</sup>.

L'étude du comité a été l'occasion d'examiner les leçons tirées depuis l'adoption de la loi de Sergueï Magnitski il y a cinq ans. Il s'agissait également d'une excellente occasion de déterminer si les sanctions autonomes du Canada sont toujours adaptées à la situation géopolitique actuelle. L'étude a été menée dans le contexte de la guerre non provoquée, illégale et barbare de la Russie contre l'Ukraine. L'agression de la Russie contre l'Ukraine a provoqué le déplacement de population le plus important et le plus rapide en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. En Ukraine, environ 18 millions de personnes ont un besoin urgent d'aide humanitaire et de protection. Des écoles, des hôpitaux et des infrastructures essentielles, dont des routes, des ponts et des réseaux

---

<sup>1</sup> Sénat, *Journaux*, 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, 17 octobre 2022.

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), *Mémoires et autres documents*.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

électriques, ont été détruits. De plus, des milliers de civils ont été tués et blessés, et des preuves de crimes de guerre et d'autres atrocités commises en matière de droits de la personne ont été largement documentées. Dans le cadre de son enquête sur les crimes internationaux allégués commis en Ukraine, la Cour pénale internationale a délivré un mandat d'arrêt contre le président russe Vladimir Poutine le 17 mars 2023. Selon le mandat d'arrêt, le président Poutine serait responsable de la déportation et du transfert d'enfants de certaines zones occupées de l'Ukraine vers la Russie<sup>3</sup>.

La communauté internationale a réagi à l'agression de la Russie contre l'Ukraine par les sanctions les plus complètes jamais imposées à une grande économie mondiale. En coordination avec ses alliés, le gouvernement du Canada a imposé des dizaines de séries de sanctions à des individus et des entités russes, ainsi que de larges restrictions sur des secteurs de l'économie russe. Des sanctions ciblées ont également été imposées au Bélarus pour avoir soutenu la violation par la Russie de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

La première partie du rapport du comité présente le contexte dans lequel sont utilisés les régimes de sanctions autonomes du Canada. Il commence par donner un aperçu de la loi de Sergueï Magnitski et de la LMES, avant d'examiner le contexte mondial actuel en matière de sanctions. Ensuite, le rapport examine les témoignages concernant la manière d'améliorer la cohérence et de mieux évaluer l'efficacité des régimes de sanctions autonomes du Canada. La deuxième partie du rapport examine les mécanismes nationaux des régimes de sanctions autonomes du Canada, y compris l'administration et l'application des sanctions canadiennes. Cette partie du rapport se penche sur la transparence des régimes de sanctions du Canada, y compris la façon dont le gouvernement communique les sanctions au public et la façon dont il interagit avec le secteur privé pour faciliter le respect des sanctions. Le rapport se termine en examinant les questions relatives à l'application régulière de la loi et de l'équité procédurale dans le contexte de l'administration des sanctions au Canada.

---

<sup>3</sup> Cour pénale internationale, *Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d'arrêt contre Vladimir Vladimirovitch Poutine et Maria Alekseiïevna Lvova-Belova*, Communiqué de presse, 17 mars 2023.

# Partie I : Le contexte entourant les régimes de sanctions autonomes du Canada

## Le cadre législatif

Le Canada impose des sanctions conformément aux pouvoirs législatifs qui lui sont conférés par trois lois : la *Loi sur les Nations Unies*, la loi de Sergueï Magnitski et la LMES<sup>4</sup>. La *Loi sur les Nations Unies* est le mécanisme juridique par lequel le gouvernement du Canada met en œuvre les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies d'appliquer des sanctions économiques et commerciales impose aux États membres de cette organisation l'obligation légale d'introduire les mesures correspondantes dans leurs lois nationales. En revanche, la loi de Sergueï Magnitski et la LMES permettent l'application de sanctions en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. La loi de Sergueï Magnitski et la LMES permettent au Canada d'imposer des mesures restrictives fondées sur ses considérations de politique étrangère, appelées « sanctions autonomes », lorsque certains critères d'admissibilité énoncés dans les deux lois sont respectés<sup>5</sup>.

La loi de Sergueï Magnitski habilite le gouverneur en conseil à imposer des sanctions aux ressortissants étrangers responsables ou complices de violations graves des droits de la personne<sup>6</sup> et d'actes de corruption à grande échelle. Au

---

<sup>4</sup> Tandis que la *Loi sur les Nations Unies*, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES) et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (loi de Sergueï Magnitski) (loi de Sergueï Magnitski) sont les lois fondamentales de l'architecture des sanctions canadiennes, d'autres lois jouent un rôle complémentaire. Ces lois comprennent la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus* et le *Code criminel*. Pour obtenir des précisions sur le rôle joué par ces lois dans l'architecture des sanctions canadiennes, voir la publication de Scott McTaggart, *Sanctions : l'architecture canadienne et internationale*, Publication n° 2019-45-F, Bibliothèque du Parlement, 18 novembre 2019 et la *Foire aux questions* sur les sanctions canadiennes publiée par le gouvernement du Canada.

<sup>5</sup> Le 20 avril 2023, le projet de loi C-47, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 mars 2023, a été déposé à la Chambre des communes. La section 10 de la partie 4 du projet de loi C-47 propose de modifier la LMES et la loi de Sergueï Magnitski, notamment en ajoutant une interprétation aux « biens réputés appartenir à une personne », en élargissant certaines activités restreintes ou interdites au titre de la LMES aux personnes « à l'étranger » qui ne sont pas des Canadiens et en ajoutant d'autres ministères qui pourraient aider Affaires mondiales Canada (AMC) à exécuter et contrôler l'application de ces lois.

<sup>6</sup> Plus particulièrement, le déclencheur lié aux droits de la personne dans la loi de Sergueï Magnitski permet d'imposer des sanctions contre un étranger responsable ou complice de violations graves des droits de la personne à l'égard de dénonciateurs du gouvernement ou de personnes qui tentent d'exposer des activités illégales ou « d'obtenir, d'exercer ou de promouvoir des droits de la personne et des libertés reconnus à l'échelle internationale ». Voir : *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (loi de Sergueï Magnitski), L.C. 2017, ch. 21, parag. 4(2).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

titre de la LMES, le gouverneur en conseil peut imposer des sanctions à un État étranger, ou à des personnes ou entités déterminées au sein d'un État, lorsqu'une organisation internationale dont le Canada fait partie incite ses membres à prendre de telles mesures, lorsqu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales a eu lieu, lorsque des violations graves et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger ou lorsque des actes de corruption à grande échelle impliquant un national d'un État étranger ont été commis. Les deux derniers déclencheurs de l'imposition de sanctions en vertu de la LMES, c'est-à-dire les violations graves et systématiques des droits de la personne et les actes de corruption à grande échelle, ont été ajoutés à la LMES en 2017 à la suite des modifications apportées à la loi par le projet de loi S-226.

Les décrets et les règlements pris au titre de la loi de Sergueï Magnitski et de la LMES permettent d'imposer un certain nombre d'obligations, de restrictions et d'interdictions, y compris la saisie de biens, ainsi que des restrictions sur les transactions financières et le transfert d'informations techniques. Ces types de restrictions sont souvent appelées sanctions ciblées, car elles sont destinées à être étroitement dirigées contre des individus ou des entités spécifiques. Les sanctions ciblées contrastent, par exemple, avec les embargos économiques qui interdisent la plupart des activités économiques avec un pays désigné. Comme précisé auparavant, alors que les mesures imposées au titre de la loi de Sergueï Magnitski ne peuvent s'appliquer qu'à des ressortissants étrangers désignés, la LMES a un champ d'application plus large et permet d'imposer des mesures à l'égard d'États et d'entités.

En juin 2022, le projet de loi C-19, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 7 avril 2022 et mettant en œuvre d'autres mesures, a reçu la sanction royale<sup>7</sup>. Ce projet de loi a modifié la LMES et la loi de Sergueï Magnitski afin de permettre au ministre de demander à un tribunal la confiscation de biens situés au Canada et bloqués par un décret du gouverneur en conseil au titre de l'une ou l'autre de ces lois. Les modifications apportées par le projet de loi C-19 permettent également de disposer des biens confisqués et d'en utiliser le produit à des fins précises, notamment pour indemniser les victimes touchées par une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales. Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique, Affaires mondiales Canada (AMC), a qualifié ces modifications de « fait nouveau important », et a précisé que le Canada était le premier pays au monde à adopter ce type de législation<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> [Projet de loi C-19, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 7 avril 2022 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.

<sup>8</sup> AEFA, [Témoignages](#), 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

## Le contexte mondial en matière de sanctions

Le contexte entourant l'utilisation des sanctions au Canada et dans le monde s'est considérablement transformé ces dernières années. Le comité a appris que la dynamique au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, où les cinq membres permanents (la Chine, la France, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis) détiennent un droit de veto, est devenue de plus en plus litigieuse. Clara Portela, chercheuse invitée Konrad Adenauer sur les relations transatlantiques, Centre d'études européennes, Université Carleton, a déclaré au comité que la fréquence des sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies a diminué au fil du temps. Selon elle, entre 1990 et 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a mis en place 25 régimes de sanctions<sup>9</sup>. En revanche, elle a précisé que le Conseil de sécurité des Nations Unies n'avait imposé que trois régimes de sanctions depuis 2015, dont le plus récent a été mis en place contre Haïti à la fin de l'année 2022.

M<sup>me</sup> Portela a affirmé au comité que « la réticence croissante de la Fédération de Russie à accepter les nouveaux régimes de sanctions » était l'une des raisons expliquant le déclin du nombre de régimes de sanctions imposés par les Nations Unies. Selon elle, « [a]u moment où la Russie est devenue la cible de sanctions occidentales en 2014, après l'annexion de la Crimée, elle est devenue moins favorable à l'imposition de nouveaux régimes de sanctions et même au renouvellement d'anciens régimes<sup>10</sup> ».

Dans l'ensemble, Erica Moret, chercheuse en chef et coordonnatrice, Carrefour des sanctions et de la paix durable, Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, a décrit le contexte actuel concernant les sanctions mondiales de la manière suivante :

Dans le monde entier, il y a de plus en plus de pays et d'organisations régionales – des économies avancées, des puissances émergentes et des pays en développement – qui utilisent des sanctions autonomes ou unilatérales, à l'extérieur du cadre des Nations unies, dans un nombre croissant de contextes variés, afin d'atteindre un éventail grandissant d'objectifs et contre un ensemble de cibles de plus en plus grand. Cela veut dire que les sanctions et les

---

<sup>9</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Clara Portela). Il existe aujourd'hui 14 régimes de sanctions actifs mandatés par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les régimes de sanctions actifs et antérieurs mandatés par le Conseil de sécurité des Nations Unies, voir Conseil de sécurité des Nations Unies, *Sanctions*.

<sup>10</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Clara Portela).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

autres réglementations vont se complexifier de plus en plus<sup>11</sup>.

Dans son mémoire, M<sup>me</sup> Moret souligne que l'augmentation des sanctions autonomes au niveau mondial est due à l'impasse dans laquelle se trouve le Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi qu'à la souplesse qu'offre leur application<sup>12</sup>. Elle a également expliqué au Comité que le Canada travaille de plus en plus au sein de coalitions de sanctions multinationales avec des alliés tels que les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne, une tendance qui, selon elle « devrait se poursuivre dans les mois et les années à venir<sup>13</sup> ».

Malgré l'augmentation de leur utilisation, le comité a également entendu que les sanctions autonomes ne sont pas sans détracteurs, certains États refusant d'accepter leur légitimité ou leur autorité juridique. Craig Martin, professeur et codirecteur, Centre de droit international et de droit comparé, Washburn University School of Law, a fait remarquer que « certaines sanctions autonomes, en particulier les régimes de sanctions globales, peuvent être considérées comme coercitives et donc constituer une intervention illégale dans les affaires souveraines de l'État ciblé<sup>14</sup> ». Ce dernier a notamment déclaré que « de nombreux États de l'hémisphère sud » ont adopté la position, aux Nations Unies et ailleurs, voulant que ce type de sanctions constitue un manquement au principe de non-intervention.

Au Canada, le déclin de l'utilisation de la *Loi sur les Nations Unies* s'est produit parallèlement à une augmentation significative de l'application de sanctions autonomes en vertu de la LMES. La LMES n'a été utilisée que deux fois (à l'encontre de l'ex-Yougoslavie et d'Haïti) au cours des années qui se sont écoulées entre son adoption en 1992 et 2006. En revanche, a souligné M. Lévêque, la LMES a été utilisée à plus de 120 reprises depuis 2007<sup>15</sup>. Aujourd'hui, des règlements adoptés en vertu de la LMES s'appliquent à 15 pays<sup>16</sup>. M. Lévêque a résumé ainsi cette transition : « [a]u cours des cinq dernières années, le recours par le Canada aux sanctions en tant qu'outil diplomatique ciblé de dernier recours a évolué pour devenir une option de

---

<sup>11</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

<sup>12</sup> *Mémoire* présenté au comité par Erica Moret, 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Craig Martin). Pour obtenir des précisions sur l'analyse de l'utilisation des sanctions en vertu du droit international, voir : Craig Martin, *Les sanctions économiques en vertu du droit international : Un guide pour la politique canadienne*, Institut Rideau, novembre 2021.

<sup>15</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>16</sup> Gouvernement du Canada, *Législation canadienne sur les sanctions*.



Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

préférence utilisée dès le début pour s'attaquer aux problèmes internationaux les plus pressants<sup>17</sup> ».

Si l'application des sanctions canadiennes était déjà en pleine transformation lorsque la Russie a commencé son invasion à grande échelle de l'Ukraine en février 2022, la transition s'est depuis lors considérablement intensifiée. Lorsqu'il a témoigné devant le comité en octobre 2022, M. Lévêque a affirmé que le Canada avait imposé plus de 44 séries de sanctions autonomes en 2022, ce qui représente une augmentation globale de 83 % du recours à cet outil de politique étrangère par rapport aux quatre années précédentes combinées<sup>18</sup>. Depuis sa comparution, ce total n'a cessé d'augmenter, de nombreuses séries de sanctions ayant été imposées en vertu de la LMES, notamment à des personnes ou entités du Bélarus, du Myanmar, d'Haïti, d'Iran et de Russie<sup>19</sup>.

L'écrasante majorité des sanctions ciblées imposées par le Canada au titre de la LMES l'ont été en réponse à l'agression de la Russie en Ukraine. Depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, le Canada a imposé des sanctions à plus de 1 600 personnes et entités de Russie, d'Ukraine et du Bélarus. La grande majorité de ces sanctions ciblées ont été imposées en invoquant une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales au titre de la LMES<sup>20</sup>. Plus précisément, ces sanctions imposent un gel des avoirs et une interdiction des transactions à l'encontre des personnes désignées, interdisant aux personnes au Canada et aux Canadiens à l'étranger de négocier des biens détenus par une personne désignée ou en son nom ou de mettre des marchandises à la disposition d'une telle personne. Le Canada a également imposé de vastes interdictions sur la fourniture de biens et de services à la Russie, notamment des interdictions liées aux transactions avec les industries pétrolières, gazières, chimiques et manufacturières<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Pour obtenir la liste complète des règlements pris au titre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, voir : « Règlements pris en vertu de cette loi », *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17.

<sup>20</sup> Voir : ministre de la Justice, *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie*, DORS/2014-58, à jour en date du 4 avril 2023.

<sup>21</sup> *Ibid.*; et gouvernement du Canada, *Les sanctions canadiennes liées à la Russie*. Le Canada a également imposé plusieurs séries de sanctions au Bélarus en réponse à son soutien à l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Voir : ministre de la Justice, *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant le Bélarus*, DORS/2020-214, à jour en date du 4 avril 2023; et gouvernement du Canada, *Les sanctions canadiennes liées au Bélarus*. Des sanctions ont également été imposées à des personnes et à des entités ukrainiennes qui ont soutenu l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Voir : ministre de la Justice, *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant l'Ukraine*, DORS/2014-60, à jour en date du 4 avril 2023; et gouvernement du Canada, *Les sanctions canadiennes liées à l'Ukraine*.

## Coordination et coopération internationales

Depuis l'invasion de l'Ukraine en février 2022, le Canada a imposé plusieurs séries de sanctions à la Russie dans le cadre de la LMES, en coordination avec ses alliés, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne. Si la coordination internationale est habituelle pour les sanctions imposées en vertu des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, le degré de coopération multilatérale en ce qui concerne les sanctions autonomes imposées à la Russie a été sans précédent.

Des témoins ont souligné qu'une telle coordination est essentielle du point de vue de l'efficacité des sanctions. Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman à la Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, a déclaré au comité que des recherches révèlent que lorsque « nous agissons de concert, suivant une approche coordonnée et multilatérale, nous aurons plus de chances de réussir que si nous agissons seuls ». Elle a ajouté qu'il est important de travailler « avec les grands pays parce que c'est probablement là que se trouvent les biens ciblés<sup>22</sup> ». M. Lévêque a affirmé sans détour que « [n]ous ne pouvons pas agir seuls. Les sanctions ne sont efficaces que si elles sont appliquées avec un certain nombre d'autres pays. Une coordination maximale permet d'obtenir un impact maximal<sup>23</sup> ».

Malgré la coordination générale des sanctions en réponse à l'agression de l'Ukraine par la Russie, le comité a appris que le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne manquaient des occasions d'avoir plus d'impact en ne maximisant pas la multilatéralisation de leurs sanctions de type Magnitski<sup>24</sup>. Les sanctions de type Magnitski sont celles qui sont expressément imposées en réponse à des violations graves des droits de la personne et à des actes de corruption à grande échelle. Comme précisé plus haut, au Canada, la plupart des sanctions ciblées contre la Russie ont été imposées en invoquant une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales prévues par la LMES. La pratique de la multilatéralisation des sanctions se produit lorsque plus d'un pays applique des sanctions à l'encontre de la même personne ou entité.

Amanda Strayer, avocate superviseure, reddition de comptes, Human Rights First, a renvoyé le comité à un rapport produit par Human Rights First et

---

<sup>22</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>23</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>24</sup> Pour une comparaison des législations de type Magnitski adoptées au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne, voir : Martin Russell, *Global human rights sanctions: Mapping Magnitsky laws: The US, Canadian, UK and EU approach*, Service de recherche du Parlement européen, présentation, novembre 2021 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

d'autres organisations non gouvernementales en novembre 2022, intitulé *Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years* (Les sanctions Magnitski multilatérales après cinq ans)<sup>25</sup>. Ce rapport a révélé que l'écrasante majorité des sanctions de type Magnitski sont imposées sans coopération structurée entre les alliés. Selon le rapport, en omettant d'appliquer multilatéralement des sanctions, le Canada et ses alliés ratent des occasions d'accroître leur impact sur une personne ciblée, notamment en gelant un plus grand nombre de ses biens, en limitant davantage sa capacité à voyager et en bloquant sa capacité à effectuer des transactions financières dans d'autres pays<sup>26</sup>.

Des critiques ont également été formulées concernant la sélectivité apparente avec laquelle certains pays appliquent leurs programmes de sanctions de type Magnitski. Par exemple, Elisabeth Braw, chargée de recherche, Politique étrangère et de défense, American Enterprise Institute, a noté qu'il « n'y a presque pas de sanctions Magnitski imposées à l'Asie du Sud-Est, où les États-Unis et l'Europe n'ont pas vraiment d'intérêts géopolitiques très importants<sup>27</sup> ». Ce point a également été soulevé dans le rapport *Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years*, qui indique que le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont accordé une attention disproportionnée à certaines régions du monde, en particulier l'Asie centrale et du Sud<sup>28</sup>. M<sup>me</sup> Braw a fait valoir que pour que les sanctions de type Magnitski soient respectées, elles doivent être considérées non pas comme un outil à utiliser contre des adversaires, mais comme un instrument permettant de protéger les droits de la personne dans tous les pays où ces droits sont menacés<sup>29</sup>.

Des témoins ont précisé que le domaine des sanctions autonomes gagnerait à se doter de mécanismes de coordination plus formels. Brandon Silver, directeur de la politique et des projets au Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne, a recommandé la création d'un groupe de contact international composé de représentants de pays dotés de lois de type Magnitski afin de contribuer à la coordination et à la multilatéralisation de la mise en œuvre des sanctions<sup>30</sup>. Selon un mémoire soumis par M. Silver au nom du Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne, les pays dotés aujourd'hui de lois de type 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<sup>31</sup> ». Le

---

<sup>25</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (Amanda Strayer); Human Rights First et coll., *Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years*, novembre 2022.

<sup>26</sup> Human Rights First et coll., *Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years*, novembre 2022.

<sup>27</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 février 2023 (Elisabeth Braw).

<sup>28</sup> Human Rights First et coll., *Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years*, novembre 2022.

<sup>29</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 février 2023 (Elisabeth Braw).

<sup>30</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (Brandon Silver).

<sup>31</sup> *Mémoire* présenté au comité par le Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne, février 2023.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

mémoire fait valoir qu'un groupe de contact international contribuerait non seulement à une mise en œuvre efficace des sanctions, mais « 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 ».

M<sup>me</sup> Moret a également suggéré la création d'un organe formel de coordination des sanctions autonomes entre les alliés. Elle a déclaré ceci :

Puisqu'il est très probable que le Canada continuera à travailler en étroite collaboration avec ses autres partenaires et peut-être même avec un groupe de plus en plus grand de pays, le Canada doit disposer de structures et de processus officiels pour faire en sorte que ce genre de collaboration puisse se faire de la manière la plus simple possible. C'est essentiel. Je pense que nous avons vu quelques mesures positives à cet égard ces derniers temps, avec les sanctions contre la Russie qui pourraient être appliquées ailleurs<sup>32</sup>.

Des mécanismes plus formels pour la coordination des sanctions autonomes permettraient également au Canada et à ses alliés d'explorer de nouvelles façons d'utiliser les sanctions comme outil de politique étrangère. Par exemple, M<sup>me</sup> Moret a affirmé que l'utilisation de sanctions pour lutter contre l'esclavage moderne et la traite des personnes de manière autonome n'est pas très répandue actuellement, mais qu'elle « commence à se développer à des degrés divers » dans de nombreux pays occidentaux<sup>33</sup>. M<sup>me</sup> Strayer a également souligné un certain nombre d'autres violations des droits de la personne, telles que la violence envers des personnes LGBTQ et autochtones, qui, selon elle, n'ont pas été prises en compte par les administrateurs de sanctions<sup>34</sup>.

Dans un contexte où le Conseil de sécurité des Nations Unies est de plus en plus perçu comme incapable de fonctionner correctement, la nécessité de travailler en étroite collaboration avec des pays partageant les mêmes idées pour maximiser l'impact des sanctions autonomes est devenue d'autant plus cruciale. Le comité estime que, bien que la LMES et la loi de Sergueï Magnitski donnent au Canada le pouvoir d'agir seul, le gouvernement canadien doit toujours chercher à imposer des sanctions autonomes de concert avec ses alliés. Un mécanisme officiel de coordination et de mise en œuvre des sanctions

---

<sup>32</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

<sup>33</sup> *Mémoire* présenté au Comité par Erica Moret, 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>34</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (Amanda Strayer).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

autonomes permettrait au Canada et à ses alliés de mieux échanger les renseignements et les pratiques exemplaires et de disposer d'outils pour simplifier et rendre plus efficace l'application de ces mesures.

### **Recommandation 1**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés pour mettre en place un mécanisme formel de coordination et de mise en œuvre des sanctions autonomes et pour échanger concernant les pratiques exemplaires permettant de maximiser l'efficacité des sanctions.**

### **Recommandation 2**

**Que le gouvernement du Canada s'efforce d'être cohérent dans son application globale des sanctions autonomes imposées en réponse à des violations des droits de la personne.**

## **La cohérence des régimes de sanctions autonomes du Canada**

M. Silver a déclaré au comité que le Canada est devenu un chef de file mondial en matière d'imposition de sanctions de type Magnitski. Selon M. Silver, parmi les pays qui disposent d'une législation sur les sanctions de type Magnitski, le Canada arrive au deuxième rang, après les États-Unis, pour le nombre de sanctions de type Magnitski imposées. Il a fait valoir que ce rôle de chef de file était « vraiment admirable et remarquable quand on considère que nous ne disposons que d'une faible proportion des ressources que peuvent mettre à contribution ces différents gouvernements, qu'il s'agisse de l'Union européenne, du Royaume-Uni ou des États-Unis<sup>35</sup> ».

À première vue, les commentaires de M. Silver semblent contredire les témoignages d'autres personnes, qui ont affirmé que la loi de Sergueï Magnitski était tombée en désuétude. Depuis son adoption en 2017, la loi a seulement été utilisée à cinq reprises et n'a pas été utilisée depuis 2018. Au total, seuls 70 ressortissants étrangers ont été sanctionnés au titre de la loi de Sergueï Magnitski<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (Brandon Silver).

<sup>36</sup> Ministre de la Justice, *Règlement relatif à la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, DORS-2017-233, à jour en date du 4 avril 2023.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

Cependant, M. Silver faisait référence non seulement aux sanctions imposées au titre de la loi de Sergueï Magnitski, mais aussi à ce que l'on appelle les sanctions de type Magnitski. Tel que mentionné précédemment, le projet de loi S-226 a modifié la LMES afin d'ajouter les violations graves et systématiques des droits de la personne et les actes de corruption à grande échelle comme éléments justifiant l'imposition de sanctions. En d'autres mots, chaque fois que la LMES est utilisée pour mettre en œuvre des sanctions ciblées en réponse à des violations graves et systématiques des droits de la personne et à des actes de corruption à grande échelle, ce sont des sanctions de type Magnitski qui sont imposées.

Néanmoins, le comité a appris qu'il existe une certaine confusion quant aux raisons pour lesquelles la loi de Sergueï Magnitski en tant que telle n'est pas utilisée. M. Browder a déclaré au comité que la promulgation de la loi de Sergueï Magnitski par le Canada en 2017 avait été perçue « comme une grande victoire ». Toutefois, notant que la loi n'a pas été utilisée depuis près de cinq ans, M. Browder a déclaré ceci : « Je me gratte la tête, en me demandant pourquoi. Je n'ai pas d'explication valable<sup>37</sup> ». Pour sa part, B'nai Brith Canada a affirmé ce qui suit dans un mémoire :

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<sup>38</sup>.

Outre ces explications possibles, B'nai Brith a avancé que « le fait que la loi de Sergueï Magnitski [ne soit] pas utilisée en elle-même pour la mise en œuvre de sanctions ciblées conduit à un régime de sanctions globalement confus et incohérent ». M. Browder, qui était du même avis, a déclaré au comité qu'il ne

---

<sup>37</sup> AEFA, *Témoignages*, 24 novembre 2022 (Bill Browder).

<sup>38</sup> *Mémoire* présenté au comité par B'nai Brith Canada, 22 décembre 2022.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

comprenait « pas pourquoi le Canada a deux lois qui ont la même incidence fondamentale<sup>39</sup> ».

M. Silver a dit que le fait que le Canada dispose de deux « mécanismes de sanctions apparemment disparates, mais largement semblables » portait à confusion, même pour les alliés. Un mémoire présenté par le Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne a donné les précisions suivantes à ce sujet :

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<sup>40</sup>.

M. Silver a précisé qu'une grande partie des discussions concernant le recours à la LMES ou à la loi de Sergueï Magnitski ou inversement concernait « peut-être plus le message qu'on tente d'envoyer que le contenu ou les seuils juridiques ». Par souci de clarté, il a suggéré que le Canada considère toutes les désignations relatives aux droits de la personne et à la corruption comme des « sanctions de type Magnitski », qu'elles soient imposées en vertu de la LMES ou de la loi de Sergueï Magnitski. Selon M. Silver, c'est la pratique en vigueur aux États-Unis, quel que soit l'instrument exécutif ou législatif employé pour imposer des sanctions liées aux droits de la personne ou à la corruption<sup>41</sup>.

Pour sa part, B'nai Brith a affirmé dans son mémoire qu'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 ». B'nai Brith a demandé au gouvernement du Canada d'instaurer une politique accessible au

---

<sup>39</sup> AEFA, *Témoignages*, 24 novembre 2022 (Bill Browder).

<sup>40</sup> *Mémoire* présenté au comité par le Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne, février 2023.

<sup>41</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (Brandon Silver). Les sanctions des États-Unis peuvent être établies par le truchement d'une loi du Congrès ou d'un décret présidentiel en vertu des pouvoirs conférés au président par le Congrès. En 2016, les États-Unis ont adopté la *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, qui autorise le président à imposer des sanctions à toute personne ou entité étrangère responsable de violations graves des droits de la personne ou d'actes de corruption à grande échelle. Les États-Unis imposent également des sanctions au titre du décret 13818, qui met en œuvre et renforce la *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* en élargissant l'éventail des comportements et des personnes susceptibles d'être sanctionnés. Signé à l'origine en décembre 2017 pour une période d'un an, ce décret a été renouvelé chaque année et est actuellement en vigueur jusqu'en décembre 2023. Pour obtenir plus de renseignements sur la *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* et le décret 13818 des États-Unis et sur la manière dont les deux mécanismes fonctionnent en parallèle, voir : Michael A. Weber, *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act: Scope, Implementation, and Considerations for Congress*, Service de recherche du Congrès américain, 3 décembre 2021.

public concernant le choix de la loi à utiliser dans telle ou telle circonstance et permettant que « la cohérence interne et l'uniformité soient assurées » dans l'utilisation des diverses lois canadiennes en matière de sanctions<sup>42</sup>.

## **Précisions concernant le recours à la LMES et à la loi de Sergueï Magnitski**

En réponse à une question sur les différences entre la LMES et la loi de Sergueï Magnitski, M. Lévêque a déclaré au comité que les deux textes législatifs « sont très complémentaires », qu'ils « se chevauchent considérablement » et que « [l]un ne sanctionne pas, ne dissuade pas, ne prévient pas plus que l'autre ». Selon M. Lévêque, la principale différence entre les deux lois concerne la question de l'interdiction de territoire au Canada.

Actuellement, le fait d'être soumis à des sanctions liées à des violations graves des droits de la personne et à des actes de corruption à grande échelle constitue un motif justifiant l'interdiction de territoire au Canada au titre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Toutefois, les sanctions de la LMES imposées en réponse à une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales ne constituent pas actuellement un motif d'interdiction de territoire<sup>43</sup>. M. Lévêque a précisé que cette lacune était abordée dans le projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, d'autres lois en conséquence et le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés. S'il était adopté, M. Lévêque a affirmé que le projet de loi S-8 comblerait l'écart entre la LMES et la loi de Sergueï Magnitski au point que le « diagramme de Venn révèle que les deux lois sont à 90 % similaires<sup>44</sup> ». Au moment de déposer le présent rapport, le projet de loi S-8 était à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes<sup>45</sup>.

En d'autres termes, le chevauchement important entre la LMES et la loi de Sergueï Magnitski amène à se demander pourquoi le Canada a besoin de ces deux lois sur les sanctions autonomes. Andrea Charron, directrice et professeure agrégée, Centre d'études de défense et de sécurité, Université du Manitoba, a déclaré que le Canada a promulgué la loi de Sergueï Magnitski en 2017 alors que la LMES avait déjà « le potentiel d'atteindre les objectifs de la

---

<sup>42</sup> [Mémoire](#) présenté au comité par B'nai Brith Canada, 22 décembre 2022.

<sup>43</sup> Pour obtenir de plus amples renseignements sur le projet de loi S-8, voir Madalina Chesoi et Brendan Naef, [Projet de loi S-8 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), Version préliminaire (non révisée), Bibliothèque du Parlement, 27 mai 2022.

<sup>44</sup> AEFA, [Témoignages](#), 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>45</sup> Pour connaître l'état actuel du projet de loi S-8, voir : LEGISinfo, [Projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, apportant des modifications corrélatives à d'autres lois et modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), 44<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.



[loi de Sergueï Magnitski]<sup>46</sup> ». Autrement dit, il aurait été possible d'atteindre les objectifs du projet de loi S-226 en modifiant la LMES plutôt qu'en établissant une deuxième loi sur les sanctions autonomes.

Bien que le comité soit préoccupé par la cohérence entre la LMES et la loi de Sergueï Magnitski, il ne recommande pas l'abrogation ou la refonte législative de l'une ou l'autre de ces lois. Au lieu de cela, le comité exhorte le gouvernement du Canada à suivre les conseils des témoins et à fournir des éclaircissements et des orientations politiques concernant le recours aux deux lois.

Ces orientations politiques sont également l'occasion de remédier à d'autres incohérences dans les lois et de répondre à des préoccupations concernant la cohérence législative. Par exemple, l'honorable Raynell Andreychuk a demandé au gouvernement de mieux définir ce que l'on entend par « les violations graves et systématiques des droits de la personne », qui sont les termes utilisés pour justifier des sanctions en matière de droits de la personne dans la LMES. Le mot « systématique » n'apparaît pas dans la définition des éléments justifiant des sanctions relatives aux droits de la personne dans la loi de Sergueï Magnitski, qui permet d'appliquer des sanctions à un ressortissant étranger responsable ou complice de « violations graves des droits de la personne ». L'honorable Raynell Andreychuk a demandé si le terme « systématique » excluait la perpétration d'un seul acte horrible ou d'une série d'actes<sup>47</sup>. Elle a dit au comité que « [l]e gouvernement devrait donc justifier l'utilisation du terme qu'il a choisi ». Le comité est d'accord avec cette proposition.

### Recommandation 3

**Que le gouvernement du Canada fournisse des orientations politiques claires concernant le recours à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et à la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*, notamment en précisant les circonstances dans lesquelles l'une ou l'autre loi peut être utilisée et les raisons pour lesquelles une loi est privilégiée plutôt que l'autre.**

---

<sup>46</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Andrea Charron).

<sup>47</sup> AEFA, *Témoignages*, 15 février 2023 (l'honorable Raynell Andreychuk).

## L'établissement des objectifs des sanctions canadiennes

Au cours de ses réunions, le comité a entendu des témoignages sur les différents objectifs des sanctions et sur les difficultés liées à l'évaluation de leur impact. Bien qu'il n'existe pas de méthode universellement acceptée pour déterminer si les sanctions fonctionnent, des témoins conviennent que toute tentative d'évaluation de l'efficacité des sanctions doit commencer par une comparaison des résultats par rapport aux objectifs.

Des témoins ont expliqué au comité que des sanctions peuvent être imposées pour diverses raisons. Le comité a été informé qu'historiquement, les sanctions étaient généralement imposées pour contraindre à un changement de comportement, pour restreindre ou dissuader la capacité actuelle ou future d'une cible à mener une activité ou pour marquer sa désapprobation à l'égard des actions ou des politiques d'une cible. Plusieurs témoins ont également souligné le symbolisme ou le désir de faire preuve de solidarité pour justifier l'imposition de sanctions. Par exemple, Evgenia Kara-Murza, la conjointe du journaliste et homme politique d'opposition russe emprisonné Vladimir Kara-Murza, a expliqué que les sanctions de type Magnitski envoient un « message de solidarité et de soutien » aux personnes vivant sous des régimes autocratiques<sup>48</sup>. Au sujet des sanctions imposées à la Russie dans un contexte mondial, M. Lévêque a déclaré espérer que « d'autres pays surveilleront la situation et prendront note du fait que, lorsque la communauté internationale est témoin d'actes vraiment répréhensibles, nous sommes prêts à intervenir<sup>49</sup> ».

M<sup>me</sup> Portela a également attiré l'attention du comité sur des recherches suggérant que l'un des objectifs des sanctions est d'accroître la popularité du gouvernement qui les impose. Selon cette recherche, qui s'est concentrée sur les États-Unis, les sanctions peuvent être imposées non pas dans l'idée de provoquer un changement de politique, mais dans le but de montrer que les administrations font face de manière proactive à une crise internationale<sup>50</sup>.

Le désir de punir a également été souligné par les témoins comme une raison possible d'imposer des sanctions. M<sup>me</sup> Lilly a expliqué que l'adoption de la loi de Sergueï Magnitski en 2017 reflétait la volonté des parlementaires, toutes

---

<sup>48</sup> AEFA, *Témoignages*, 24 novembre 2022 (Evgenia Kara-Murza).

<sup>49</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>50</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Clara Portela). M<sup>me</sup> Portela a fourni au Comité les deux articles suivants pour appuyer ses propos : Taehee Whang, « [Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States](#) », *International Studies Quarterly*, vol. 55, n° 3, septembre 2011, p. 787–801; A. Cooper Drury, « Sanctions as Coercive Diplomacy: The U.S. President's Decision to Initiate Economic Sanctions », *Political Research Quarterly*, vol. 54, n° 3, septembre 2001, p. 485-508.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

allégeances politiques confondues, de punir les responsables de la mort de Sergueï Magnitski<sup>51</sup>. Quant à elle, M<sup>me</sup> Kara-Murza a expliqué que les sanctions de type Magnitski indiquent aux responsables de violations réelles ou potentielles des droits de la personne « qu'ils ne peuvent pas abuser des droits de la personne sans être punis pour cela<sup>52</sup> ». Même si « [l]a plupart des puissances ou des acteurs qui imposent des sanctions affirment que leurs sanctions ne visent pas à punir », M<sup>me</sup> Moret estime que dans le cas des sanctions contre la Russie, « il semble que la fonction punitive soit très forte<sup>53</sup> ».

M<sup>me</sup> Portela a dit au comité que le facteur le plus important pour évaluer l'efficacité des sanctions est de déterminer leur objectif. Elle a donné l'explication suivante :

Si des droits de la personne ont été violés et que nous imposons des sanctions, à quelle action nous attendons-nous exactement? Voulons-nous que les auteurs des crimes soient traduits en justice dans le pays où les événements ont eu lieu? Désirons-nous une mise en accusation devant la Cour pénale internationale? Voulons-nous que la violence ou que les violations cessent? L'efficacité des sanctions dépend avant tout des objectifs<sup>54</sup>.

M<sup>me</sup> Portela a affirmé que, selon les lois existantes, « l'objectif voulu de la liste des auteurs de crimes [est] plutôt nébuleux, tant pour la population que pour les bourreaux et les victimes ». Sans objectif explicite, il est très difficile d'évaluer l'efficacité des sanctions.

Actuellement, le gouvernement du Canada décrit les objectifs de ses sanctions dans le cadre du résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne les réglementations sur les sanctions. Cependant, les objectifs présentés dans ces documents sont souvent des déclarations d'intention générales. Le comité a été informé que ces objectifs devraient être aussi précis que possible et communiqués de manière transparente au public. Le comité est d'accord et pense que la définition claire des objectifs des régimes de sanctions est une première étape essentielle de l'évaluation des résultats.

---

<sup>51</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>52</sup> AEFA, *Témoignages*, 24 novembre 2022 (Evgenia Kara-Murza).

<sup>53</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

<sup>54</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Clara Portela).

## Recommandation 4

**Que le gouvernement du Canada définisse précisément les objectifs associés à un régime de sanctions donné et les communique clairement au public.**

### **L'évaluation de l'impact et de l'efficacité des sanctions canadiennes**

Le comité a appris que l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des sanctions est complexe en raison d'un grand nombre de facteurs. Les variables susceptibles d'influencer l'efficacité des sanctions comprennent l'interaction entre l'émetteur et le destinataire des sanctions, comme le degré d'interdépendance économique, ainsi que les conditions politiques et économiques du pays ciblé. Comme précisé ci-dessus, le niveau de cohésion internationale lors de l'imposition d'un régime de sanctions particulier peut également avoir une incidence sur son efficacité. En outre, étant donné que les sanctions ne sont normalement pas mises en œuvre de manière isolée, leur succès peut en fin de compte dépendre de la mesure dans laquelle d'autres instruments politiques, tels que les négociations diplomatiques, la formation de coalitions au sein d'organisations internationales, l'assistance militaire ou la menace de recourir à la force, contribuent à influencer le comportement.

Au cours de son étude, le comité a entendu parler de plusieurs situations qui sont généralement considérées comme des exemples de sanctions utilisées efficacement pour changer des comportements. M<sup>me</sup> Portela a fait remarquer, par exemple, que les sanctions internationales imposées à l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid servent « essentiellement de balise[s] en matière d'efficacité des sanctions<sup>55</sup> ». Elle a également suggéré qu'il y avait « de bonnes raisons de penser » que les sanctions mondiales avaient été efficaces pour inciter l'Iran à « s'asseoir à la table des négociations pour négocier de bonne foi » dans le cadre de ce qui est devenu le Plan d'action global conjoint de 2015 (le programme nucléaire iranien). Dans les deux cas, de vastes sanctions internationales ont été imposées aux pays concernés conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

En revanche, le comité a entendu parler d'autres situations où l'efficacité des sanctions est plus nébuleuse. En ce qui concerne les sanctions internationales imposées à la Corée du Nord, M<sup>me</sup> Portela a déclaré qu'en « ce qui a trait à la capacité d'amener les dirigeants à changer de comportement, je pense que, de

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

toute évidence, peu de progrès ont été réalisés<sup>56</sup> ». Elle a toutefois laissé entendre que les sanctions visant à entraver l'arrivée en Corée du Nord de nouvelles technologies qui pourraient être utilisées pour accélérer les programmes d'armement pourraient s'avérer être plus efficaces.

En même temps, le comité a été informé que les sanctions peuvent avoir des conséquences inattendues. Par exemple, Thomas Juneau, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, a noté que les sanctions, en particulier « celles de nature généralisée », peuvent dans certains cas « favoriser l'autoritarisme et la corruption<sup>57</sup> ». Selon M. Juneau, dans certaines situations, les sanctions peuvent aliéner les populations et contribuer à enraciner des réseaux clandestins dans les pays cibles. Le comité a également appris que plus un régime de sanctions reste en place longtemps, plus les élites d'un pays cible sont susceptibles de s'y adapter ou de s'y soustraire. Au sujet des sanctions commerciales ou économiques, Paul James Cardwell, professeur de droit et vice-doyen de l'éducation, King's College de Londres, a fait remarquer que les individus les plus riches ont une plus grande capacité à s'adapter aux sanctions et à en subir les effets. Il a affirmé que « si les actifs deviennent plus chers à cause des sanctions, ce sont les moins bien nantis de la société qui en souffrent le plus<sup>58</sup> ».

Pour sa part, M<sup>me</sup> Moret s'est inquiétée des effets que des régimes de sanctions complexes peuvent avoir sur les populations ordinaires, notamment sur leur capacité à accéder à leurs comptes bancaires, ainsi que sur l'acheminement de l'aide humanitaire<sup>59</sup>. Afin de renforcer les garanties pour les civils, M<sup>me</sup> Moret a déclaré que la communauté humanitaire fait pression pour l'utilisation d'exceptions humanitaires permanentes dans le plus grand nombre possible de régimes de sanctions. M. Martin a toutefois précisé au comité que certaines exceptions humanitaires sont inefficaces, car les entreprises et autres entités susceptibles d'apporter une aide humanitaire dans un État cible peuvent se conformer de manière excessive aux sanctions par crainte de les enfreindre<sup>60</sup>.

L'efficacité des sanctions mondiales contre la Russie a suscité un intérêt particulier au cours de l'étude du comité. Le comité a entendu, par exemple, que le fait que le président Poutine n'ait pas ordonné aux troupes russes de quitter l'Ukraine pourrait être considéré comme une preuve que les sanctions n'atteignent pas leur objectif ultime. À l'opposé, le comité a été incité à réfléchir

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Thomas Juneau).

<sup>58</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 février 2023 (Paul James Cardwell).

<sup>59</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

<sup>60</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Craig Martin).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

à la manière dont le président Poutine se serait comporté si la communauté internationale n'avait pas réagi à l'agression de la Russie contre l'Ukraine en adoptant des sanctions globales. M<sup>me</sup> Lilly a déclaré ceci :

Si aucun pays n'avait imposé de sanctions, où en serions-nous en ce moment? Je pense que Poutine se sentirait plus que jamais encouragé à poursuivre ses desseins. Je pense que d'autres pays peut-être, constatant l'inaction du monde entier devant l'invasion de l'Ukraine, risqueraient de conclure qu'ils pourraient tenter d'occuper, ici ou là, le territoire d'un pays voisin<sup>61</sup>.

Bien qu'il soit impossible de mesurer l'absence de comportement, M<sup>me</sup> Moret a fait valoir que les sanctions mondiales contre la Russie envoient un signal fort à « d'autres détracteurs potentiels » qui pourraient envisager de faire quelque chose de semblable, à savoir que la communauté internationale n'accepte pas ce comportement. Plus concrètement, M<sup>me</sup> Moret a déclaré que les sanctions imposées à la Russie, qui limitent son accès aux ressources financières, aux systèmes d'armes et aux biens à double usage, contribuent toutes à ralentir l'effort de guerre du pays<sup>62</sup>. M. Lévêque a également évalué l'impact des sanctions mondiales sur la Russie. Il a expliqué que les sanctions ont entraîné une grave pénurie de biens et de technologies en Russie, ce qui, selon lui, a des répercussions directes sur son appareil militaire. Il a ensuite noté que l'économie russe a connu son plus fort déclin depuis 2009 et a précisé qu'il faut s'attendre à ce qu'elle continue à chuter en 2023<sup>63</sup>.

Dans l'ensemble, le comité a été informé que le Canada tirerait profit de meilleurs outils pour évaluer l'impact et l'efficacité de ses sanctions, y compris les conséquences involontaires associées à un régime de sanctions particulier. M. Lévêque a reconnu que même si AMC effectue des évaluations pour mesurer l'efficacité des sanctions, « nous avons tous du mal à mesurer l'impact final et, par conséquent, l'efficacité<sup>64</sup> ».

La nécessité de démontrer que les sanctions autonomes sont utilisées avec soin et efficacité n'a fait que croître au fur et à mesure que leur emploi s'est répandu. Cependant, M<sup>me</sup> Moret a déclaré au comité qu'à sa connaissance, il n'existe pas encore de méthodologie conçue pour évaluer l'impact des sanctions canadiennes. En revanche, elle a affirmé que l'Union européenne avait

---

<sup>61</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>62</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

<sup>63</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>64</sup> *Ibid.*

récemment commandé une étude de grande envergure afin de mieux évaluer ses sanctions autonomes. Elle a également souligné que le Trésor américain a nommé depuis peu un nouveau haut fonctionnaire chargé de mener des recherches semblables. Selon M<sup>me</sup> Moret, « [l]e Canada devrait songer à faire de même<sup>65</sup> ». Le comité estime que le gouvernement du Canada devrait suivre ce conseil.

### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés, la société civile et les milieux universitaires et de la recherche pour mettre au point une méthodologie permettant d'évaluer l'efficacité et l'impact des sanctions canadiennes, notamment leurs effets et leurs conséquences involontaires.**

### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada examine régulièrement les exceptions humanitaires prévues par les règlements canadiens sur les sanctions afin de s'assurer que le public dispose d'orientations claires en ce qui concerne la prestation d'aide humanitaire dans un État visé par des sanctions canadiennes.**

---

<sup>65</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Erica Moret).

## Partie II : Les mécanismes nationaux des régimes de sanctions autonomes du Canada

### L'administration et l'application des sanctions

AMC est responsable de l'administration et de l'application des lois en matière de sanctions autonomes. Depuis la promulgation de la loi de Sergueï Magnitski, le gouvernement du Canada a apporté certains changements à la façon dont il administre les régimes de sanctions autonomes. Le budget de 2018 consacrait un peu plus de quatre millions de dollars annuellement à AMC et à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) afin de renforcer la mise en œuvre des régimes de sanctions du Canada<sup>66</sup>. Ces sommes ont notamment servi à établir « une capacité spécialisée pour la politique et les opérations liées aux sanctions<sup>67</sup> ». Cette nouvelle « capacité » a servi jusqu'à présent à renforcer la cohérence et la coordination au sein du gouvernement du Canada à l'égard de la politique relative aux sanctions, à assurer le maintien des liens avec les pays alliés et à mettre en place des outils de communication avec le public concernant les régimes de sanctions. AMC a aussi pu rationaliser les processus pour les demandes de permis et de radiation de la liste de personnes sanctionnées ainsi que s'assurer que ces demandes soient traitées « en temps opportun<sup>68</sup> ».

Par la suite, en octobre 2022, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé que le gouvernement du Canada investirait 76 millions de dollars pour mettre sur pied un nouveau bureau spécialisé en matière de sanctions à AMC et offrir un soutien supplémentaire à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour l'aider à enquêter, à repérer les biens et à rassembler des preuves concernant les biens contrôlés par des personnes sanctionnées. Ce nouveau financement permettra notamment d'améliorer l'administration des sanctions et de faciliter le gel et la saisie des biens de personnes faisant l'objet de sanctions. Ce nouveau bureau répondra aussi à la hausse exponentielle de l'utilisation des sanctions. Avec ces nouvelles sommes, les moyens du Canada pour mettre en œuvre ses régimes de sanctions seront plus alignés avec ceux des pays alliés<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Le budget de 2018 proposait d'accorder 5 millions de dollars en 2018-2019, 4 millions de dollars annuellement de 2019-2020 à 2022-2023 et 4,3 millions annuellement par la suite. Gouvernement du Canada, *Égalité et croissance : une classe moyenne forte*, 27 février 2018.

<sup>67</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Premier ministre du Canada Justin Trudeau, *Le Canada imposera de nouvelles sanctions au régime iranien*, communiqué, 7 octobre 2022; AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).



## Appareil gouvernemental

Lors de sa comparution, M. Lévêque a expliqué au comité que « les sanctions [autonomes] sont imposées au moyen d'un processus réglementaire du gouverneur en conseil ». Il a expliqué les étapes menant à l'adoption de chaque régime de sanctions de façon à ce que soient respectées l'application régulière de la loi et l'équité procédurale. Cependant, il n'a pas spécifié à quel moment, et à l'aide de quel processus, le gouvernement décide laquelle de la LMES ou de la loi de Sergueï Magnitski sera utilisée pour imposer des sanctions autonomes.

D'abord, une liste provisoire de personnes et d'entités qui pourraient être sanctionnées est dressée à l'aide de renseignements de sources ouvertes colligés par le réseau des missions du Canada à l'étranger, par les fonctionnaires et par des parties prenantes de la société civile. Des recherches plus approfondies sont alors entreprises pour vérifier l'information, valider les liens qu'entretiennent ces individus et maximiser les connaissances à leur sujet<sup>70</sup>.

Lors de la prochaine étape, AMC travaille de concert avec le ministère de la Justice qui fait une analyse critique de l'ensemble des preuves et des données recueillies pour s'assurer que celles-ci soient suffisantes pour inscrire les individus ou entités sur la liste des sanctions<sup>71</sup>.

Par la suite, le gouvernement du Canada commence le processus pour obtenir un décret en conseil. Pour compléter ce processus, la documentation appropriée est soumise au ministre des Affaires étrangères et ensuite au Cabinet. Le décret est par la suite approuvé par le Conseil du Trésor, qui l'envoie à la gouverneure générale. Le décret devient un règlement une fois signé par la gouverneure. M. Lévêque a souligné que ce processus est plus long que dans d'autres pays, comme les États-Unis qui peuvent imposer des sanctions en vertu d'un décret présidentiel<sup>72</sup>. Il a ajouté que récemment, en raison de l'intensification de l'utilisation des sanctions, le « processus réglementaire est souvent exécuté en très peu de temps<sup>73</sup> ». Il a souligné qu'il serait opportun d'étudier le mécanisme utilisé par le Canada afin de trouver le juste équilibre entre la rapidité et la rigueur. Le comité encourage AMC à privilégier l'application régulière de la loi, l'équité procédurale et la transparence comme critères fondamentaux pour l'analyse d'autres modèles.

---

<sup>70</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

Les témoins ont également abordé les priorités sur lesquelles devrait se pencher AMC dans le cadre des investissements annoncés en octobre 2022. M<sup>me</sup> Lilly a incité le comité à favoriser un modèle d'administration et d'application des sanctions optant pour « une approche formelle et professionnalisée reflétant la nature systémique générale de la campagne de sanctions menée actuellement par le Canada et ses alliés<sup>74</sup> ». Selon M<sup>me</sup> Charron, le gouvernement doit se pencher sur la formation et les compétences nécessaires pour les fonctionnaires qui intégreront le nouveau bureau d'AMC responsable de coordonner l'administration des sanctions<sup>75</sup>. Elle a souligné que ces fonctionnaires – qui seront notamment responsables de colliger l'information de sources publiques contribuant à établir des listes d'individus et d'entités qui pourraient être sanctionnés – devraient suivre une formation sur les sanctions comprenant un volet sur les particularités des régimes de sanctions du Canada. M<sup>me</sup> Charron a ajouté que le nouveau bureau aura aussi besoin de personnel possédant des compétences juridiques.

## Recommandation 7

**Dans le cadre de la création d'un bureau spécialisé en matière de sanctions, que le gouvernement du Canada s'assure que les fonctionnaires participant à l'administration des régimes de sanctions du Canada reçoivent une formation sur les particularités des régimes de sanctions du Canada.**

### Coordination interministérielle

Divers ministères et agences exercent des responsabilités en vertu de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski. Lors de leur comparution, la GRC et l'ASFC ont fait état de leur rôle dans la mise en œuvre et l'application des régimes de sanctions autonomes. Le surintendant Denis Beaudoin, directeur, Criminalité financière, GRC, a expliqué au comité que la GRC appuie AMC par l'entremise de la collecte et de l'analyse de renseignements en vertu des règlements, y compris l'information sur les transactions financières relativement à des biens sous le contrôle de personnes sanctionnées. La GRC peut établir la propriété, la valeur et l'emplacement des biens contrôlés par une personne ou par une entité sanctionnée. Il a ajouté que la GRC est aussi responsable d'exécuter les enquêtes sur les contraventions éventuelles à la LMES, principalement en matière de contrôle des exportations<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>75</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Andrea Charron).

<sup>76</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Denis Beaudoin).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

Dans le cadre de l'annonce d'octobre 2022 de nouveaux fonds destinés à la mise en œuvre des régimes de sanctions, M. Beaudoin a souligné que la GRC compte créer des postes pour appuyer le retraçage de biens. Elle envisage aussi la création d'un centre d'expertise à Ottawa pour appuyer AMC dans la mise en œuvre des régimes de sanctions autonomes<sup>77</sup>. Lors de sa comparution, M. Beaudoin a informé le comité que depuis le 24 février 2022, des actifs d'une valeur de plus de 121 millions de dollars ont été gelés et des transactions d'une valeur de plus de 290 millions de dollars ont été bloquées en vertu du *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie*. Il a aussi ajouté que le travail accompli par la GRC à l'égard des sanctions a « réellement augmenté » depuis l'invasion russe en Ukraine<sup>78</sup>.

Le comité a appris que le mandat de l'ASFC concernant l'administration et l'application des régimes de sanctions comporte deux volets. L'ASFC joue un rôle dans la mise en œuvre de certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et en matière de contrôle des exportations. Lors de sa comparution, Richard St. Marseilles, directeur général, Direction des politiques sur l'immigration et les examens externes, ASFC, a informé le comité qu'en ce qui concerne les responsabilités de l'ASFC en matière d'immigration et d'admissibilité, les fonds alloués dans le budget de 2018 ont permis d'établir une fonction de coordination avec AMC de façon à maintenir à jour la liste d'individus sanctionnés qui seraient inadmissibles à venir au Canada. La fonction de coordination assure que les informations concernant les individus sanctionnés sont intégrées par l'ASFC dans les systèmes d'enregistrement utilisés par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et l'ASFC. L'ASFC a expliqué que même si l'augmentation du volume de personnes sanctionnées depuis 2022 a mené à une certaine augmentation dans la charge de travail, elle ne voit pas « l'utilité d'ajouter des ressources supplémentaires pour la coordination en ce qui concerne l'immigration et l'admissibilité<sup>79</sup> ».

L'ASFC est aussi responsable d'appliquer les mécanismes de contrôle des exportations pour les biens quittant le Canada. Selon Dan Anson, directeur général, Renseignement et enquêtes, ASFC, ce sont principalement les agents des services frontaliers qui « concrétisent l'intention de la loi ». L'ASFC procède à une vérification de l'information sur les biens et à une analyse des risques pour les biens destinés à l'exportation. M. Anson a souligné qu'avec l'augmentation du volume de sanctions, l'analyse de risque est considérée comme plus importante. Certains biens sont renvoyés pour un examen supplémentaire, entre autres pour assurer que ces biens ne pourraient pas être considérés comme des technologies sensibles ou à double usage. L'ASFC a

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Richard St. Marseilles).

précisé que des ressources supplémentaires pour appuyer ses responsabilités en matière de contrôle des exportations pourraient éventuellement être nécessaires<sup>80</sup>.

Certains témoins ont informé le comité que d'autres agences et ministères jouent ou pourraient jouer un rôle dans l'administration et l'application des sanctions. Michael Nesbitt, professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Calgary, a souligné que le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications et le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) pourraient également être concernés. Selon M. Nesbitt, le SPPC est responsable d'engager les poursuites relatives aux infractions commises en matière de sanctions.

M. Nesbitt a affirmé que ces trois organismes devraient aussi faire partie du processus décisionnel menant à la création des listes de personnes et d'entités à sanctionner. Il a souligné qu'il faut inscrire « les bonnes personnes sur la liste, dès le départ, et disposer des renseignements nécessaires pour justifier cette inscription<sup>81</sup> ». À ce sujet, il ajoute que les agences de sécurité pourraient avoir des connaissances et avoir accès à des renseignements pertinents à l'établissement des listes.

## Recommandation 8

**Dans le cadre de la création du bureau spécialisé en matière de sanctions, que le gouvernement du Canada élargisse la coordination interministérielle en matière de sanctions afin que toutes les agences et tous les ministères concernés, dont le Service canadien de renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications, puissent contribuer à l'identification des personnes et entités qui pourraient faire l'objet de sanctions autonomes de la part du Canada.**

## Application de la loi

Le comité a appris que, contrairement à d'autres pays, dont les États-Unis, qui privilégient une approche axée sur l'application des sanctions et les poursuites contre les contrevenants, les régimes de sanctions autonomes du Canada reposent en pratique sur la « conformité ». Sabrina A. Bandali, associée,

---

<sup>80</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Dan Anson).

<sup>81</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Michael Nesbitt).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

Commerce international et investissement, Bennett Jones, a expliqué le concept de conformité de la façon suivante :

le Canada n'a pas eu tellement à appliquer ses lois sur les sanctions. Il y a eu si peu de poursuites que, à toutes fins utiles, le régime compte sur les entités et les particuliers pour se tenir au courant de leurs obligations et pour agir en conséquence, notamment en se retirant d'affaires qui étaient légales avant l'arrivée de sanctions particulières.

Autrement dit, l'efficacité de nos sanctions dépend de la conformité, c'est-à-dire de la bonne volonté des Canadiens de prendre leurs obligations juridiques au sérieux et d'essayer de se conformer aux lois sur les sanctions parce qu'ils savent que c'est leur devoir<sup>82</sup>.

Ainsi, en vertu de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski, les tierces parties sont responsables d'informer la GRC lorsqu'elles sont en possession de biens d'une personne ou d'une entité sanctionnée<sup>83</sup>.

Le comité a entendu que les entreprises canadiennes prennent ces responsabilités très au sérieux. Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques et Risques, Association des banquiers canadiens, a souligné que depuis 2017 « [l]es banques actives au Canada ont investi massivement dans la conformité à la loi de Sergueï Magnitski et à la LMES et ont donc facilité l'application de ces deux lois, à la suite de leur adoption et de leur expansion<sup>84</sup> ».

Bien que le secteur privé prenne ses obligations au sérieux, certains témoins ont fait valoir que le Canada gagnerait à investir davantage dans l'application des sanctions. M. Nesbitt a avancé que, selon ses recherches, personne n'a été accusé de ne pas avoir respecté les sanctions imposées en vertu de la loi de Sergueï Magnitski et, en plus de 30 ans d'application de la LMES, un seul individu et une seule entreprise ont été accusés d'avoir contrevenu à la LMES<sup>85</sup>.

M. Juneau s'inquiète de cette apparente difficulté du Canada d'appliquer les sanctions. Il est d'avis que le « Canada a la réputation, auprès de ses alliés comme auprès de ses rivaux, de ne pas très bien faire observer les sanctions ». Il a avancé qu'en plus d'irriter les pays alliés du Canada, cette situation laisse

---

<sup>82</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Sabrina A. Bandali).

<sup>83</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Denis Beaudoin).

<sup>84</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Angelina Mason).

<sup>85</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Michael Nesbitt).

entendre aux individus et entités sanctionnés que le Canada ne prend pas ces « pénalités au sérieux<sup>86</sup> ». Lors de sa comparution, M. Nesbitt a aussi souligné que l'application des lois en matière de sanctions a un effet dissuasif en montrant aux « mauvais acteurs » et aux pays alliés que le Canada prend ses responsabilités au sérieux<sup>87</sup>.

## Recommandation 9

**Que le gouvernement du Canada investisse davantage de ressources financières et humaines dans l'application des sanctions, en fournissant un nouveau financement dédié à cette fin à la Gendarmerie royale du Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada.**

## La communication et la transparence

Tout au long de son étude, le comité a entendu parler des difficultés chroniques rencontrées par le gouvernement du Canada concernant la communication et diffusion d'informations sur les sanctions. Ces difficultés persistent malgré les efforts récents du gouvernement pour améliorer la transparence de ses régimes de sanctions.

Depuis 2018, AMC a mis en place les outils suivants pour améliorer la communication avec le public et les parties prenantes concernant ses politiques en matière de sanctions<sup>88</sup>:

- Une boîte aux lettres électronique;
- Une ligne téléphonique dédiée;
- Un site Internet avec une section « Foire aux questions » sur les régimes de sanctions du Canada.

Selon M. Lévêque, la boîte aux lettres électronique et la ligne téléphonique peuvent être utilisées pour obtenir de l'information sur les sanctions du Canada et communiquer avec AMC pour toutes questions sur les sanctions ainsi que pour soumettre toute demande de permis. M. Lévêque a noté que ces outils peuvent être utilisés pour obtenir de l'information sur ce que prescrivent les lois

---

<sup>86</sup> AEFA, *Témoignages*, 27 octobre 2022 (Thomas Juneau).

<sup>87</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Michael Nesbitt).

<sup>88</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

en matière de sanctions, mais que le ministère n'est pas en mesure de fournir des avis juridiques<sup>89</sup>.

De plus, le gouvernement a créé en 2018 la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes. Tout en reconnaissant l'utilité de cette liste, plusieurs témoins ont offert de nombreuses recommandations concernant la façon dont la liste consolidée pourrait être améliorée. Selon Stephen Alsace, dirigeant mondial, Sanctions économiques, Banque Royale du Canada, les informations concernant les personnes et entités sanctionnées ne sont pas toujours complètes. Il suggère d'assurer plus d'uniformité quant à la quantité d'information qui est fournie lorsqu'une personne est ajoutée à la liste en s'assurant d'inclure le nom légal complet, la date de naissance et l'adresse<sup>90</sup>. John W. Boscariol, chef, Groupe de droit du commerce international et de l'investissement, McCarthy Tétréault LLP, a illustré dans son mémoire la différence dans la façon dont le Canada et les États-Unis présentent l'information pour un même individu sanctionné. Il a expliqué qu'alors que le Canada présente seulement le nom de la personne, les États-Unis fournissent aussi sa date de naissance et son adresse<sup>91</sup>.

De plus, M. Boscariol a recommandé que la liste soit consolidée de façon à inclure les personnes et entités sanctionnées en vertu de la *Loi des Nations Unies*, de la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus* ainsi qu'en vertu des dispositions du *Code criminel* sur les entités terroristes<sup>92</sup>. Selon M<sup>me</sup> Charron, la liste consolidée serait plus utile comme moyen de communication avec le public et le secteur privé si elle était interrogeable et si elle incluait la raison pour laquelle les individus sont sanctionnés – information qui se trouve présentement dans les règlements<sup>93</sup>. La liste consolidée, selon M. Alsace, serait aussi plus utile s'il existait une certaine uniformité dans l'information comprise dans les listes de tous les pays imposant des sanctions autonomes<sup>94</sup>.

Le comité a aussi été informé qu'il arrive que la date d'enregistrement inscrite sur le règlement annonçant de nouvelles sanctions soit antérieure de quelques jours à la date à laquelle le règlement est rendu public, souvent par l'entremise d'un communiqué du gouvernement. Selon M<sup>me</sup> Bandali, « dans certains cas, des sanctions ont été annoncées et publiées dans la *Gazette du Canada*, mais

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Stephen Alsace).

<sup>91</sup> *Mémoire* présenté au comité par John W. Boscariol, 2 novembre 2022.

<sup>92</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (John W. Boscariol).

<sup>93</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Andrea Charron).

<sup>94</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Stephen Alsace).

elles étaient entrées en vigueur quelques jours auparavant<sup>95</sup> ». Selon M. Alsace, cette façon de faire amène quand même des « frustrations », puisque les banques doivent utiliser deux processus, un manuel et un basé sur des listes automatisées, pour entrer les noms des nouvelles personnes et entités sanctionnées<sup>96</sup>. Malgré tout, M<sup>me</sup> Mason considère que le processus utilisé par AMC pour apporter des changements à la liste des sanctions pose seulement « des problèmes opérationnels mineurs<sup>97</sup> ».

Finalement, afin d'améliorer la communication avec le public concernant les effets et la mise en œuvre des sanctions autonomes, plusieurs témoins ont recommandé que le gouvernement du Canada publie régulièrement de l'information concernant ses régimes de sanctions. À ce sujet, M<sup>me</sup> Lilly a recommandé que le nouveau bureau responsable des sanctions à AMC prépare annuellement « un rapport public détaillant la valeur des biens gelés et saisis en vertu des lois canadiennes sur les sanctions<sup>98</sup> ».

## Recommandation 10

**Que le gouvernement du Canada fournisse des renseignements d'identification plus détaillés sur les personnes et les entités sanctionnées dans les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*. En outre, que le gouvernement inclue les renseignements d'identification détaillés dans la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes, de même que les raisons qui expliquent l'inscription des individus et des entités.**

## Recommandation 11

**Que le gouvernement du Canada évalue la possibilité, les avantages et les inconvénients d'inclure à la liste consolidée les personnes et entités sanctionnées en vertu de la *Loi des Nations Unies*, de la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus* et en vertu des dispositions du *Code criminel* sur les entités terroristes.**

---

<sup>95</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Sabrina A. Bandali).

<sup>96</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Stephen Alsace).

<sup>97</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Angelina Mason).

<sup>98</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).



## Recommandation 12

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* afin d'exiger du gouvernement qu'il produise un rapport annuel détaillé au Parlement sur la mise en œuvre des régimes de sanctions du Canada. Ce rapport pourrait inclure de l'information concernant l'impact et l'efficacité des régimes de sanctions du Canada ainsi que la valeur des avoirs gelés et des transactions bloquées sous chaque régime de sanctions.**

### L'engagement avec le secteur privé

À l'exception de la liste consolidée et des règlements adoptés en vertu de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski, peu d'information est disponible publiquement sur la mise en œuvre des régimes de sanctions autonomes du Canada. Les témoignages ont fait valoir le besoin d'une transparence accrue et de directives précises sur la façon d'interpréter les règlements sur les sanctions et les types d'activités jugées permises.

Le comité a été informé de la volonté croissante d'AMC de collaborer avec le secteur privé sur les questions relatives aux sanctions, y compris sur les façons de pouvoir mettre en place ou maintenir des activités commerciales internationales de façon conforme avec les sanctions imposées par le Canada. En plus d'avoir élaboré une section sur son site Internet avec une foire aux questions sur les régimes de sanctions, AMC a aussi organisé des séances de discussion avec le secteur juridique<sup>99</sup>. Les témoins ont partagé leurs expériences concernant les efforts d'engagement d'AMC. Pour M. Boscarior, l'engagement d'AMC envers le secteur juridique s'est amélioré depuis la création en 2018 au sein d'AMC d'une division de coordination des politiques et des opérations en matière de sanctions. Pour sa part, Lawrence L. Herman, avocat, Herman & Associates, a informé le comité qu'AMC a offert « de façon intermittente » quelques avis concernant les relations commerciales avec le Myanmar et la région de Xinjiang en Chine<sup>100</sup>. Enfin, M. Alsace mentionne ne pas avoir reçu de réponse à certaines questions posées à AMC concernant de possibles exceptions au régime de sanctions envers la Russie<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque); AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Angelina Mason).

<sup>100</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Lawrence L. Herman).

<sup>101</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Stephen Alsace).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes avait recommandé en 2017 dans son rapport *Un cadre efficace et cohérent de mise en œuvre des régimes de sanctions du Canada : Honorer la mémoire de Sergueï Magnitski et aller plus loin* que le gouvernement du Canada fournisse au public des directives détaillées concernant l'interprétation des règlements sur les sanctions. Le comité déplore que ces directives ne se soient toujours pas matérialisées.

Les témoins étaient unanimes sur l'importance d'avoir des directives claires concernant l'interprétation des règlements sur les sanctions. Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Bandali, il est essentiel que le gouvernement fournisse des directives claires pour guider les entreprises, car le fonctionnement des régimes de sanctions autonomes du Canada repose en grande partie sur le principe de conformité. Elle a aussi fait valoir que les conséquences de l'absence de directives sont exacerbées par la quasi-absence de poursuites judiciaires. En effet, le peu de poursuite pour contravention aux lois en matière de sanctions se traduit par peu de jurisprudence au Canada sur laquelle les cabinets d'avocats pourraient se baser pour interpréter les règlements en matière de sanctions et conseiller leurs clients<sup>102</sup>. De plus, en offrant des directives précises, AMC pourrait contribuer à éliminer certains obstacles pour le secteur privé et la société civile. M<sup>me</sup> Bandali a expliqué au comité que des directives claires sont primordiales pour les petites et moyennes entreprises et les individus qui n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour utiliser les services d'un avocat-conseil afin d'obtenir des précisions sur leurs obligations en matière de sanctions<sup>103</sup>.

Pour plusieurs témoins, l'exemple le plus flagrant de manque de directives concerne l'absence de directive précise de la part du gouvernement du Canada au sujet des entités contrôlées partiellement ou entièrement par des individus sanctionnés. En revanche, les États-Unis, l'Union européenne et le Royaume-Uni donnent comme directive que les entités détenues à 50 % et plus par une personne sanctionnée soient traitées comme étant également sous sanction<sup>104</sup>. M. Boscariol a expliqué au comité qu'il constate dans le cadre de ses activités professionnelles que des entreprises vont combler l'absence de directives canadiennes en utilisant celles provenant d'autres pays, comme les États-Unis<sup>105</sup>.

Par ailleurs, l'absence de directives amène diverses conséquences néfastes autant pour le secteur privé que pour la réputation de l'architecture des

---

<sup>102</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Sabrina A. Bandali).

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Mémoire* présenté au comité par John W. Boscariol, 2 novembre 2022.

<sup>105</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (John W. Boscariol).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

sanctions autonomes canadiennes. M<sup>me</sup> Bandali rapporte que l'absence de directives peut mener indirectement à des litiges commerciaux. Par exemple, il peut arriver que des parties à un contrat aient des interprétations juridiques différentes à savoir s'il est permis ou non de poursuivre une transaction ou une activité particulière dans le contexte de sanctions imposées<sup>106</sup>. Elle ajoute que, en l'absence de directives claires, certains acteurs du secteur privé pourraient mitiger les risques d'enfreindre par inadvertance les sanctions en optant pour la conformité à outrance. Pour sa part, M. Boscariol a noté que l'absence de directives claires, en plus d'engendrer des coûts non nécessaires, place les entreprises canadiennes exerçant à l'extérieur du pays en situation de désavantage concurrentiel par rapport aux entreprises situées dans les pays qui offrent de telles directives<sup>107</sup>. Il est aussi inquiet qu'une absence de directives fasse du Canada un havre de contournement des sanctions<sup>108</sup>.

Dans le cadre de l'étude, le comité a été informé de pratiques utilisées par d'autres pays qu'il pourrait être avantageux de mettre en place au Canada. Selon M. Boscariol, contrairement aux États-Unis, le Canada ne prévoit pas d'exceptions permettant la réduction progressive des activités avec les pays ou entités sanctionnés<sup>109</sup>. Le Canada n'a pas non plus utilisé les pouvoirs existant dans la LMES et dans la loi de Sergueï Magnitski pour délivrer des permis généraux permettant d'exercer des activités limitées qui ne sont pas contraires aux objectifs des mesures de sanctions. M. Boscariol souligne dans son mémoire que le contraste avec les États-Unis est saisissant. Il a expliqué que, par exemple, « le Bureau du contrôle des avoirs étrangers des États-Unis [...] a délivré une licence générale permettant aux entreprises américaines d'entretenir des relations avec le ministère russe des Finances et la Banque centrale de Russie, deux entités sanctionnées, afin de protéger les droits de propriété intellectuelle<sup>110</sup> ».

Lawrence L. Herman a résumé ce que le secteur privé demande du gouvernement en matière de directives relatives aux sanctions :

Il s'agit non pas de fournir des conseils juridiques sur une transaction particulière, mais de fournir un moyen permettant aux entreprises de naviguer dans des eaux très traîtresses, de plus en plus traîtresses, complexes et dangereuses<sup>111</sup>.

---

<sup>106</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Sabrina A. Bandali).

<sup>107</sup> *Mémoire* présenté au comité par John W. Boscariol, 2 novembre 2022.

<sup>108</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (John W. Boscariol).

<sup>109</sup> *Mémoire* présenté au comité par John W. Boscariol, 2 novembre 2022.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> AEFA, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> décembre 2022 (Lawrence L. Herman).

M<sup>me</sup> Lilly a suggéré que le nouveau bureau responsable des sanctions au sein d'AMC ait le mandat de fournir des directives précises au public concernant la façon de mettre en œuvre les sanctions. Elle a même suggéré de modifier la LMES pour obliger le gouvernement à fournir les directives<sup>112</sup>. Il convient de souligner que d'autres règlements et lois canadiennes incluent des dispositions demandant au gouvernement du Canada de fournir des directives sur l'application et l'administration des lois ou des règlements<sup>113</sup>.

### **Recommandation 13**

**Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité d'élaborer et fournir au public et au secteur privé des directives écrites précises et complètes sur l'interprétation des lois et des règlements sur les sanctions autonomes canadiennes. Ces directives devraient être mises à jour régulièrement et rapidement en fonction des nouveaux règlements adoptés en vertu des régimes de sanctions du Canada.**

### **Recommandation 14**

**Que le gouvernement du Canada évalue la façon dont il pourrait utiliser les pouvoirs existants pour délivrer des permis généraux dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.**

## **La garantie de l'équité procédurale et de l'application régulière de la loi**

Lors de l'étude, divers témoins ont fait état de préoccupations en matière d'équité procédurale et d'application régulière de la loi concernant les régimes de sanctions autonomes canadiennes. Ils ont notamment partagé leurs inquiétudes concernant les processus relatifs aux demandes de radiation et de permis. Ils ont aussi abordé la question de la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs permettant la confiscation et la réaffectation des biens saisis en vertu de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski. Finalement, les témoins ont

---

<sup>112</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>113</sup> Par exemple, l'article 38 de la *Loi sur l'investissement Canada* indique que « le ministre peut établir et publier, de la façon qu'il estime indiquée, des principes directeurs et des notes explicatives sur l'application et l'administration d'une disposition de la présente loi ou des règlements. »

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

suggéré au gouvernement de réfléchir à l'introduction de disposition de temporisation dans la LMES et dans la loi de Sergueï Magnitski.

## **Demandes de radiation**

En vertu des dispositions de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski, le ministre des Affaires étrangères a le pouvoir de retirer le nom de personnes ou d'entités de la liste des sanctions. Selon la loi de Sergueï Magnitski, le ministre doit rendre sa décision dans les 90 jours suivant la réception de la demande de radiation. Dans le cas de la LMES, le délai pour rendre la décision se trouve dans les règlements pris en vertu de cette loi<sup>114</sup>.

AMC rapporte que les investissements dans l'administration des régimes de sanctions depuis 2018 ont permis d'accroître l'efficacité des processus pour les demandes de radiation de la liste<sup>115</sup>. La façon de soumettre une demande de radiation ou un certificat d'erreur d'identité est disponible pour le public sur le site Internet d'AMC. Dans une réponse envoyée au comité à la suite de son témoignage, AMC affirme que depuis 2018, il a reçu 18 demandes de radiation, dont sept qui ont été soumises par des personnes sanctionnées en raison de l'invasion illégale de l'Ukraine par la Russie. AMC a informé le comité qu'il évalue les demandes de radiation de la liste au cas par cas, en consultation avec le ministère de la Justice, afin de s'assurer que les principes d'équité procédurale sont respectés. Les demandes de radiation soumises jusqu'à présent sont à divers stades d'évaluation; aucune demande n'a été acceptée et une demande a été rejetée<sup>116</sup>.

Les personnes et les entités sanctionnées ne sont pas informées formellement du fait qu'elles se retrouvent sur la liste des sanctions ni des mesures à prendre pour en être radiées<sup>117</sup>. Selon M<sup>me</sup> Charron, cette façon de procéder diffère de celle utilisée au Royaume-Uni et par l'Union européenne, qui informent les personnes et entités sanctionnées de leur ajout sur des listes de sanctions<sup>118</sup>.

Malgré la mise en place d'un mécanisme pour soumettre une demande de radiation, M. Boscarior a informé le comité qu'il traite avec des personnes qui ont été indûment inscrites sur une liste de sanctions. Il ajoute que ces

---

<sup>114</sup> Par exemple, le *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie* prévoit que le ministre doit rendre sa décision concernant les demandes de radiation dans les 90 jours suivant le dépôt de la demande. Cependant d'autres règlements, dont le *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant Haïti* et le Règlement sur les mesures économiques spéciales visant l'Iran, n'impartissent pas de délai concernant les demandes de radiation.

<sup>115</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>116</sup> AMC, Réponse à une question posée par la Sénatrice Marty Deacon lors de la rencontre du 26 octobre 2022, 8 novembre 2022.

<sup>117</sup> AEFA, *Témoignages*, 16 novembre 2022 (Craig Martin).

<sup>118</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (Andrea Charron).

personnes subissent des conséquences importantes, dont l'impossibilité de voyager au Canada pour voir des proches. Il note qu'il est approprié que ces conséquences s'appliquent à des personnes sanctionnées à juste titre, mais que le gouvernement du Canada « doit offrir un système équitable pour contester les décisions du gouvernement » de sanctionner certains individus et entités<sup>119</sup>.

## Recommandation 15

**Que le gouvernement du Canada mette en place un mécanisme efficace et transparent pour étudier les demandes de radiation avec des normes de services précises. En outre, que le gouvernement du Canada informe les personnes et les entités visées par des sanctions autonomes des mesures prises à leur encontre, y compris la raison pour laquelle elles sont sanctionnées, et les informe de la façon de soumettre une demande de radiation.**

## Demandes de permis

La LMES et la loi de Sergueï Magnitski permettent au ministre des Affaires étrangères de délivrer des permis à titre exceptionnel à des personnes au Canada ou à des Canadiens à l'étranger pour mener des activités ou des transactions spécifiques qui sont restreintes ou interdites par la loi ou les règlements qui en découlent. Pour obtenir un permis, les personnes doivent soumettre une demande à AMC assortie d'une description de l'activité ou de la transaction proposée, d'une explication de la raison pour laquelle elle enfreindrait la réglementation pertinente et d'informations sur la manière dont la demande répond aux critères<sup>120</sup>.

Le comité a appris que l'explosion des sanctions imposées en réponse à l'agression de la Russie contre l'Ukraine a mis à rude épreuve le système de permis. M. Lévêque a déclaré au comité que la nature étendue de ces sanctions signifie que de nombreux « petits poissons », c'est-à-dire des individus qui « n'ont absolument rien à voir, et qui n'ont aucun lien avec le régime de Poutine », ont vu leurs transactions bloquées ou leurs fonds gelés. Du coup, M. Lévêque a déclaré qu'AMC avait reçu « littéralement des centaines de demandes de permis [...] parce que les gens demandent que leurs fonds soient libérés vu qu'ils ne sont pas concernés. C'est un volume énorme qu'il faut gérer<sup>121</sup> ». Il a ajouté que le volume est tel que la mise en place d'un bureau

---

<sup>119</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (John W. Boscaroli).

<sup>120</sup> AMC, *Permis et certificats*.

<sup>121</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

doté des ressources nécessaires pour faire face à cette augmentation est « absolument nécessaire ».

M. Boscarior a avancé qu'un grand nombre de ces demandes de renseignements et de permis auraient pu être évitées si AMC avait fourni des orientations politiques<sup>122</sup>. Le résultat de cette marée de demandes est qu'AMC « est débordé et, compte tenu des effectifs actuels, est incapable de répondre en temps opportun<sup>123</sup> ». M<sup>me</sup> Mason a souligné que les demandes de permis ne proviennent pas seulement de grandes entreprises, elles proviennent aussi de « personnes ordinaires [...] comme des clients de banques de détail qui désirent envoyer des fonds à des membres de leur famille dans des pays touchés par des sanctions<sup>124</sup> ».

M. Lévêque a dit au comité qu'au cours des cinq dernières années, AMC a créé des processus plus rationalisés pour les demandes de permis, de radiation de la liste et de certificat et veille à ce qu'elles soient « examinées en temps opportun<sup>125</sup> ». Il n'a toutefois pas précisé ce que l'on entend par « opportun ». AMC précise que l'octroi d'un permis au titre de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski est laissé à la « discrétion du ministre des Affaires étrangères » et conseille aux demandeurs de « s'abstenir d'entreprendre des activités interdites par les sanctions avant de recevoir un permis signé<sup>126</sup> ».

Plusieurs témoins ont fait valoir qu'AMC devrait élaborer des normes de service précises pour le traitement des demandes de permis. M<sup>me</sup> Bandali a déclaré qu'il serait utile d'établir des normes de service ainsi qu'un système permettant de suivre l'état d'avancement d'une demande de permis. M<sup>me</sup> Mason a recommandé qu'AMC engage des ressources supplémentaires pour se concentrer principalement sur les demandes de permis, et « établisse idéalement un mandat pour traiter toutes les demandes de licence dans un délai raisonnable, par exemple, 30 jours<sup>127</sup> ».

M. Boscarior a déclaré que la Direction générale de la réglementation commerciale d'AMC, qui applique la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, a mis en place des normes de service pour la délivrance des licences d'importation et d'exportation. Selon lui, « [c]'est comme le jour et la nuit pour ce qui est du contrôle des exportations par opposition aux

---

<sup>122</sup> [Mémoire](#) présenté au comité par John W. Boscarior, 2 novembre 2022.

<sup>123</sup> AEFA, [Témoignages](#), 2 novembre 2022 (John W. Boscarior).

<sup>124</sup> AEFA, [Témoignages](#), 16 novembre 2022 (Angelina Mason).

<sup>125</sup> AEFA, [Témoignages](#), 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>126</sup> AMC, [Permis et certificats](#).

<sup>127</sup> AEFA, [Témoignages](#), 16 novembre 2022 (Angelina Mason).

sanctions<sup>128</sup> ». Le comité estime que le gouvernement du Canada doit rectifier sa procédure de demande de permis en ce qui concerne la LMES et la loi de Sergueï Magnitski.

## Recommandation 16

**Que le gouvernement du Canada établisse des normes de service précises pour le traitement des demandes de permis présentées dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.**

### Confiscation et réaffectation de biens

Le 19 décembre 2022, la ministre des Affaires étrangères, Mélanie Joly, a annoncé que le Canada entamait le premier processus pour confisquer des biens appartenant à des personnes sanctionnées. Dans un communiqué de presse annonçant cette mesure, la ministre Joly a déclaré que le président Poutine et « ses complices » avaient été avertis qu'ils « ne pourraient pas se soustraire aux conséquences de leurs actes<sup>129</sup> ». Le gouvernement du Canada a annoncé qu'il bloquera et procédera à la confiscation de 26 millions de dollars américains de Granite Capital Holdings Ltd, une société détenue par Roman Abramovich, un oligarque russe sanctionné en vertu du *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie*<sup>130</sup>. Pour ce faire, la ministre doit d'abord demander à un juge de la cour supérieure, dans la province où se trouve le bien, de confisquer définitivement le bien au profit de l'État. Si les biens sont confisqués, le gouvernement a déclaré que le produit de la vente servirait à la reconstruction de l'Ukraine et à l'indemnisation des victimes<sup>131</sup>.

Des témoins ont précisé que cette affaire sera suivie de près, car elle pourrait créer un précédent pour la confiscation et la redistribution d'actifs sanctionnés dans d'autres pays. Le comité estime que le gouvernement du Canada devrait procéder avec prudence en ce qui concerne tout processus de confiscation afin de garantir un processus équitable et d'atténuer toute conséquence involontaire.

---

<sup>128</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 novembre 2022 (John W. Boscaroli).

<sup>129</sup> AMC, *Le Canada entame le premier processus pour bloquer et confisquer les biens d'un oligarque russe sanctionné*, Communiqué de presse, 19 décembre 2022.

<sup>130</sup> *Décret concernant le blocage de biens situés au Canada (Roman Arkadyevich Abramovich)*, DORS/2022-279.

<sup>131</sup> AMC, *Le Canada entame le premier processus pour bloquer et confisquer les biens d'un oligarque russe sanctionné*, Communiqué de presse, 19 décembre 2022.



Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*

M<sup>me</sup> Braw a souligné certaines des conséquences involontaires possibles associées à la confiscation et à la réaffectation des actifs, en expliquant au comité que le fait d'exiger la confiscation d'actifs sanctionnés pouvait mettre en danger des entreprises occidentales actives à l'étranger en les exposant à des représailles de la part de leurs adversaires. M<sup>me</sup> Braw a également souligné l'importance de garantir judicieusement l'application régulière de la loi et la primauté du droit dans le cadre de toute demande de confiscation. Selon elle, les gouvernements doivent entamer des procédures de confiscation après avoir mené des enquêtes approfondies et uniquement lorsque les avoirs des personnes visées par les sanctions peuvent être associés à des activités criminelles. L'apparence d'une action arbitraire, a-t-elle avancé, viendrait ébranler « la supériorité morale que nous nous sommes employés à établir depuis si longtemps<sup>132</sup> ».

M. Lévêque a déclaré au comité que la mise en œuvre de ce nouvel outil de confiscation et de réaffectation d'actifs nécessite « de la prudence, une diligence raisonnable et une approche pangouvernementale<sup>133</sup> ». Le comité est rassuré par ces commentaires et invite le gouvernement du Canada à demander l'avis de la société civile, des experts juridiques et des autres parties prenantes au pays lorsqu'il envisagera l'utilisation d'un tel outil. Le comité encourage également le gouvernement du Canada à discuter avec ses alliés qui pourraient envisager ce type de législation afin de mettre en commun les idées et les pratiques exemplaires. À cette fin, le comité demande instamment au gouvernement du Canada de continuer à collaborer avec ses alliés dans le cadre du Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes, qui cherche des moyens de demander des comptes aux personnes sanctionnées en lien avec l'agression de la Russie contre l'Ukraine<sup>134</sup>.

## **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada collabore avec ses alliés, notamment dans le cadre du Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes, afin de mettre en commun les pratiques exemplaires en matière de confiscation et de réaffectation des actifs sanctionnés.**

## **Examen périodique des régimes de sanctions**

---

<sup>132</sup> AEFA, *Témoignages*, 2 février 2023 (Elisabeth Braw).

<sup>133</sup> AEFA, *Témoignages*, 26 octobre 2022 (Alexandre Lévêque).

<sup>134</sup> Pour obtenir de plus amples renseignements sur les efforts du Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes, voir : ministère des Finances du Canada, *Déclaration sur les résultats du Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes*, Déclaration, 24 février 2023.

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

Au cours de l'étude du comité, plusieurs témoins ont exhorté le gouvernement du Canada à mettre en place des dispositions d'examen automatique dans le cadre des régimes de sanctions autonomes du Canada. En effet, des témoins ont dit au comité qu'il fallait réfléchir davantage à la possibilité de lever les sanctions lorsqu'elles sont considérées comme n'étant plus efficaces ou nécessaires. M<sup>me</sup> Moret a fait remarquer que, d'une manière générale, un manque de planification concernant la manière et le moment d'abroger les sanctions peut conduire à des régimes prolongés qui augmentent le risque de contournement et de conséquences involontaires<sup>135</sup>.

M. Juneau a affirmé que les sanctions étaient « faciles à annoncer, mais difficiles à retirer ». Selon lui, il arrive un moment où les sanctions ne valent plus la peine d'être maintenues, mais où leur levée est difficile à mettre en œuvre. Il a déclaré que les gouvernements « se sentent pris au piège lorsque vient le temps pour des raisons rationnelles, stratégiques ou morales » de lever une sanction qui n'est plus nécessaire, car cela pourrait être risqué sur le plan politique. M. Juneau a aussi exhorté le gouvernement à envisager la mise en place de processus visant à lever les sanctions « lorsqu'il est dans notre intérêt de le faire, afin d'éviter de lier les mains des prochains gouvernements, même s'il pourrait être tentant de le faire<sup>136</sup> ».

M<sup>me</sup> Lilly a fait une suggestion pour simplifier l'abrogation des sanctions. Elle a affirmé que des modifications pourraient être apportées à la LMES « de façon à assortir les nouvelles sanctions de dispositions de caducité automatiques d'une durée, par exemple, de cinq ans. Après cinq ans, les sanctions deviendraient caduques, à moins que le gouvernement ne les renouvelle ». Selon elle, une mesure d'élimination progressive « entraînerait la levée des sanctions devenues désuètes et inutiles et contribuerait aussi à les dépolitiser ». Elle a ajouté que des dispositions de caducité automatiques « empêcheraient tout relâchement de la part des fonctionnaires et les obligeraient à demeurer au courant de l'évolution de la situation en prévision de la décision de renouvellement<sup>137</sup> ».

Les dispositions de caducité sont largement utilisées à l'échelle internationale dans le cadre des régimes de sanctions. Par exemple, en octobre 2022, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 2653 (2022), qui imposait des sanctions au dirigeant d'une fédération de bandes organisées haïtiennes et établissait un comité des sanctions visant à identifier d'autres personnes et entités qui pourraient être sanctionnées à l'avenir<sup>138</sup>. Les mesures

---

<sup>135</sup> [Mémoire](#) présenté au comité par Erica Moret, 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>136</sup> AEFA, [Témoignages](#), 27 octobre 2022 (Thomas Juneau).

<sup>137</sup> AEFA, [Témoignages](#), 2 novembre 2022 (Meredith Lilly).

<sup>138</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, [Résolution 2653 \(2022\)](#), S/RES/2653 (2022), 21 octobre 2022. Conformément à la Résolution 2653, le Canada a adopté un règlement au titre de la *Loi sur les Nations Unies*. Voir : ministre de la

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

prescrites par la Résolution 2652 (gel des avoirs, embargo sur les armes ciblé et interdiction de voyager) sont valides pour un an et pourraient être renouvelées. L'Union européenne a également prévu des dates de révision précises dans ses règlements sur les sanctions afin de garantir que les mesures soient évaluées à intervalles réguliers et qu'elles soient adaptées aux circonstances actuelles<sup>139</sup>.

M<sup>me</sup> Portela a informé le comité que l'avantage d'une disposition de caducité est qu'« il y a un examen annuel obligatoire de l'évolution du régime de sanctions et de la pertinence des listes. Cela donne l'occasion de faire le point, chose qui n'aurait pas été possible autrement ». Elle a ajouté qu'« il est plus facile de retirer le régime de sanctions lorsque cela s'avère nécessaire. Les sanctions ne sont jamais un exercice à durée indéterminée<sup>140</sup> ».

Le comité estime que les dispositions relatives à l'examen de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski doivent être renforcées de deux manières bien précises. Premièrement, les lois doivent être modifiées pour exiger des examens parlementaires récurrents à des intervalles précis. Actuellement, le paragraphe 16(1) de la loi de Sergueï Magnitski exige un seul examen de la LMES et de la loi de Sergueï Magnitski cinq ans après l'entrée en vigueur de cette dernière. En fait, c'est le paragraphe 16(1) de la loi de Sergueï Magnitski qui est à l'origine de l'étude du comité. Le comité estime que les examens législatifs des régimes de sanctions autonomes du Canada apportent une valeur ajoutée et doivent avoir lieu régulièrement. Deuxièmement, le comité croit que le gouvernement devrait inclure une disposition de caducité dans tout nouveau régime de sanctions imposé en vertu de la LMES ou de la loi de Sergueï Magnitski. Comme l'ont souligné des témoins, cette disposition pourrait contribuer à dépolitiser l'abrogation des sanctions, à imposer une discipline aux décideurs politiques et, surtout, à faire en sorte que les sanctions restent adaptées à leur objectif.

## Recommandation 18

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* pour exiger**

---

Justice, [Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur Haïti](#), DORS/2022-237, à jour en date du 8 février 2023.

<sup>139</sup> Pour obtenir de plus amples renseignements sur les sanctions imposées par l'Union européenne, voir : Commission européenne, [EU Sanctions Map](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

<sup>140</sup> AEFA, [Témoignages](#), 27 octobre 2022 (Clara Portela).

**que les comités du Sénat et de la Chambre des communes mènent un examen approfondi des deux lois tous les dix ans.**

### **Recommandation 19**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* afin d'exiger que les nouveaux règlements pris au titre de l'une ou l'autre de ces lois comportent une disposition de caducité qui fixerait une date pour l'expiration d'un régime de sanctions, à moins qu'il ne soit renouvelé avant la date d'expiration prévue.**

## Conclusion

L'examen approfondi des dispositions et de l'application de la loi de Sergueï Magnitski et de la LMES par le comité arrive à un moment charnière dans l'utilisation des sanctions autonomes au Canada et à travers le monde. Comme l'explique le présent rapport, les sanctions autonomes sont devenues un moyen d'action diplomatique de préférence utilisées rapidement et à grande échelle pour s'attaquer à de nombreuses crises internationales. Plus particulièrement, le rapport souligne que le recours à cet outil par le Canada depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a augmenté de façon exponentielle. Cet examen législatif est aussi le premier depuis la promulgation de la loi de Sergueï Magnitski en 2017 et depuis les annonces par le gouvernement du Canada, en 2018 et en 2022, de nouveaux investissements dans l'administration des sanctions autonomes.

Les témoins ont souligné diverses améliorations apportées à l'administration des sanctions canadiennes au cours des cinq dernières années, dont la création de la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes. Toutefois, ils ont aussi souligné que le gouvernement du Canada doit améliorer la façon dont il communique avec le public l'information sur les sanctions autonomes. Les témoins ont unanimement demandé que des directives claires concernant l'interprétation des règlements en matière de sanctions soient élaborées, sans délai, par le gouvernement du Canada.

L'utilisation des sanctions autonomes par le Canada continue de générer des discussions et des questionnements concernant la cohérence et l'efficacité. Après avoir entendu de nombreux spécialistes en matière de sanctions, le comité est arrivé à la conclusion que le Canada doit énoncer les objectifs qu'il aimerait atteindre par l'imposition de sanctions et analyser les résultats obtenus de façon périodique.

Finalement, le comité estime que la loi de Sergueï Magnitski et la LMES sont des textes législatifs pertinents, mais recommande de leur apporter plusieurs modifications pour améliorer leur cohérence et leur application. Plus particulièrement, le comité recommande d'apporter des modifications pour exiger que les nouveaux règlements pris en vertu de l'une ou l'autre des deux lois comprennent une disposition de caducité qui prescrirait une date pour l'expiration d'un régime de sanctions. En outre, afin de s'assurer que les régimes de sanctions autonomes du Canada demeurent adaptés à leur objectif, le Comité recommande que des comités du Sénat et de la Chambre des communes procèdent à un examen complet des deux lois tous les dix ans.

## **ANNEXE A : TÉMOINS**

### **Mercredi 15 février 2023**

L'honorable A. Raynell Andreychuk, ancienne sénatrice (*À titre personnel*)

Brandon Silver, directeur de la politique et des projets, Centre Raoul Wallenberg pour les droits de la personne (*À titre personnel*)

Amanda Strayer, avocate superviseuse du personnel, reddition de comptes, Human Rights First (*À titre personnel*)

### **Jeudi 2 février 2023**

Elisabeth Braw, chargée de recherche, Politique étrangère et de défense, American Enterprise Institute (*À titre personnel*)

Paul James Cardwell, professeur de droit et vice-doyen (éducation), The Dickson Poon School of Law, King's College London (*À titre personnel*)

### **Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

Me Lawrence L. Herman, avocat, Herman & Associates (*À titre personnel*)

Erica Moret, chercheuse en chef et coordonnatrice, Sanction and Sustainable Peace Hub, Geneva Graduate Institute (*À titre personnel*)

### **Jeudi 24 novembre 2022**

Bill Browder, chef (Global Magnitsky Justice Campaign)

Evgenia Kara-Murza, coordonnatrice de la défense des droits (Free Russia Foundation)

### **Mercredi 16 novembre 2022**

Stephen Alsace, dirigeant mondial, Sanctions économiques (Banque Royale du Canada)

Craig Martin, professeur et codirecteur du Centre de droit international et de droit comparé, Washburn University School of Law (*À titre personnel*)

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

Me Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques et Risque (Association des banquiers canadiens)

Michael Nesbitt, professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Calgary (À titre personnel)

**Mercredi 2 novembre 2022**

Me Sabrina A. Bandali, associée, Commerce international et investissement, Bennett Jones s.r.l. (À titre personnel)

Me John W. Boscarior, chef, Groupe de droit du commerce international et de l'investissement, McCarthy Tétrault LLP (À titre personnel)

Andrea Charron, directrice et professeure agrégée, Centre d'études de défense et de sécurité, Université du Manitoba (À titre personnel)

Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton (À titre personnel)

**Jeudi 27 octobre 2022**

Thomas Juneau, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa (À titre personnel)

Clara Portela, chercheuse invitée Konrad Adenauer sur les relations transatlantiques, Centre d'études européennes, Université Carleton (À titre personnel)

**Mercredi 26 octobre 2022**

Dan Anson, directeur général, Renseignement et enquêtes (Agence des services frontaliers du Canada)

Surintendant Denis Beaudoin, directeur, Criminalité financière (Gendarmerie royale du Canada)

Stephen Burridge, directeur, Coordination politique et opérations des sanctions (Affaires mondiales Canada)

Shawn Hoag, directeur général, Programmes commerciaux (Agence des services frontaliers du Canada)

Renforcer l'architecture des sanctions autonomes canadiennes :  
Examen législatif quinquennal de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les  
mesures économiques spéciales*

Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint, Politique stratégique (Affaires mondiales Canada)

Lynn McDonald, directrice générale, Politiques économiques internationales (Affaires mondiales Canada)

Richard St. Marseilles, directeur général, Direction des politiques sur l'immigration et les examens externes (Agence des services frontaliers du Canada)