

RÉGIME DE SANCTIONS DU CANADA

Le mercredi 21 septembre 2022, le Comité a adopté la motion suivante :

Que, conformément à l'article 108 (2) du Règlement, le Comité entreprenne l'étude du suivi de l'étude de 2017 du Comité sur le régime de sanctions du Canada intitulé « 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 Comité examine la mise en œuvre par le gouvernement des recommandations du rapport de 2017; que le Comité examine la nécessité de formuler de nouvelles recommandations, le cas échéant, découlant de la réponse du Canada à la situation en Ukraine et autres situations depuis 2017; que le Comité tienne au moins deux réunions sur ce sujet; que le Comité fasse rapport de ses conclusions à la Chambre; et que, conformément à l'article 109 du Règlement, le gouvernement dépose une réponse complète au rapport.

Recommandations à l'intention du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE) de la Chambre des communes

Andrea Charron, Ph. D., professeure, Études politiques, Université du Manitoba

Andrea.Charron@umanitoba.ca

Le 3 juin 2021

Nous sommes à l'ère des sanctions autonomes, comme le prévoit la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES) et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC), ce qui signifie que de nombreux alliés doivent coordonner des listes, des mesures et des paramètres d'efficacité. Les sanctions multilatérales (en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*) seront peu nombreuses à l'avenir compte tenu du dysfonctionnement du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU). La coordination entre les alliés et le Canada devrait accroître l'effet des sanctions. Elle est particulièrement importante compte tenu de la taille économique de l'Amérique du Nord et de l'Europe. L'UE est le plus grand marché unique du monde, et l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM, anciennement l'ALENA) est la plus grande région de libre-échange du monde et attire des entreprises en Amérique du Nord. Les entreprises qui exercent leurs activités au Canada (étrangères et canadiennes) doivent respecter les lois canadiennes sur les sanctions. Compte tenu de l'interdépendance des entreprises entre les trois pays signataires de l'ACEUM, par exemple une entreprise du Mexique qui fait des affaires au Canada, les sanctions canadiennes peuvent avoir des effets dans l'ensemble des territoires de l'ACEUM, au-delà du Canada lui-même.

L'UE a récemment conclu un accord économique et commercial global (AECG) avec le Canada; ils formeront ensemble une autre des plus grandes zones de libre-échange du monde. L'AECG accroît l'attrait des marchés de l'UE et du Canada pour les opérateurs économiques. Les exploitants qui font du commerce entre l'UE et le Canada seront tenus de se conformer aux sanctions des deux pays.

Dans l'annexe, j'ai fourni une partie d'une analyse détaillée de la LMES et de la LJVDEC, ainsi que de la convergence et de la divergence avec le régime mondial de sanctions en matière de droits de la personne de l'UE, avec l'aide de Danielle Cherpako et de Nathaniel Tilahun. Le rapport a été commandé par l'UE et AMC, mais il n'a jamais été rendu public. Je résume dans les pages qui suivent les principales préoccupations du Canada et la coordination du Canada avec ses alliés.

Enjeux propres au Canada

Manque de mesures de suivi et d'information sur les cibles

- AMC ne publie aucune mesure d'efficacité, ne publie aucun examen des sanctions et ne fournit pas de données faciles à consulter sur les cibles. Il n'y a pas d'examen annuel ni de rapport sur les sanctions. Les listes de sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles évoluent en fonction des circonstances. Le Canada devrait envisager d'adopter une loi prévoyant des examens réguliers des listes afin de permettre un retrait dynamique et de nouvelles inscriptions, ce qui lui permettrait de s'adapter aux circonstances changeantes et de s'aligner sur ses alliés. Par exemple, les données sur l'application de la loi, comme le nombre de permis, les exemptions, les demandes de désinscription et la taille des biens gelés, peuvent servir d'indicateurs d'incidence. Les sanctions de représailles contre les Canadiens doivent également faire l'objet d'un suivi. La publication de telles données peut servir de preuve indirecte pour au moins la prise de conscience que les sanctions sont en vigueur. Voici d'autres données qui devraient faire l'objet d'un suivi :
 - les noms et les entités inscrits en commun avec les alliés;
 - les poursuites intentées contre les exploitants qui violent les sanctions;
 - la valeur monétaire des biens et des actifs gelés;
 - la durée des sanctions.
- Les éléments de preuve obtenus publiquement pour inscrire des cibles ne sont pas disponibles dans les règlements de la LMES et de la LJVDEC. Il est reconnu qu'il y a des limites aux renseignements qui peuvent être communiqués publiquement au sujet des personnes inscrites en raison du secret du Cabinet et des restrictions quant à la façon dont les renseignements personnels peuvent être recueillis, partagés et publiés en raison de considérations liées à la protection des renseignements personnels. Les communiqués de presse contiennent habituellement une description générale de la décision d'appliquer des sanctions autonomes, mais les circonstances exactes de l'inscription sur la liste de certaines personnes ou entités ne sont pas toujours précisées. En revanche, les alliés fournissent des listes détaillées, y compris des renseignements d'identification et les raisons de l'inscription.
- Les alliés avisent les cibles qu'elles figurent sur la liste, mais pas le Canada. Les sanctions sont plus efficaces à l'étape de l'avertissement et de la communication. En n'informant pas les cibles qu'elles ont été inscrites, le Canada perd une occasion de les en avertir. Ce dernier doit énoncer clairement la transgression et ce qu'il faut pour que les sanctions soient levées.
- On ne peut s'inscrire à aucun système de notification poussée pour recevoir des avis de changements aux régimes de sanctions. Par exemple, le Royaume-Uni fournit un courriel sur les nouvelles inscriptions et les changements apportés aux sanctions.
- On ne peut pas faire de recherche dans la [Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes](#) si on ne connaît pas l'orthographe utilisée par le Canada pour les cibles (c'est particulièrement un problème pour les noms asiatiques dont l'alphabet est complètement différent). C'est un système boiteux. (Et le Canada ne mentionne pas les listes de l'ONU sur ses sites Web.)

Désignations et listes d'objectifs

- Les tribunaux de l'UE sont la principale source de surveillance et de correction des inscriptions problématiques par le Canada. Le contrôle judiciaire d'une décision de refuser une demande de retrait de la liste en vertu de la LJVDEC est en cours et pourrait offrir des directives supplémentaires qui pourraient également s'appliquer dans le contexte de la LMES une fois terminé (dossier de la Cour no T-1079-20).

- Les désignations en vertu des lois canadiennes sur les sanctions peuvent prendre effet avant que les règlements d'application ne soient officiellement publiés dans la *Gazette du Canada*. Cela peut être problématique pour les banques et les institutions.
- La LMES cible trois ensembles d'acteurs pour les violations des droits de la personne, soit ceux qui sont responsables des violations des droits de la personne, ceux qui appuient la perpétration (financièrement, matériellement ou techniquement) et ceux qui sont « associés » aux auteurs et aux personnes qui les soutiennent. La LMES ne mentionne pas quels acteurs sont pertinents pour la commission des violations « flagrantes et systématiques » des droits, mais les règlements d'application contiennent un vaste ensemble d'acteurs.
- La LJVDEC ne vise que les personnes qui sont directement responsables ou complices de violations graves des droits de la personne. Elle cible explicitement les personnes qui « soutiennent » les auteurs d'actes de corruption, mais elle ne comprend pas de libellé similaire dans le cas des violations des droits de la personne. Cela pourrait indiquer que la « complicité » doit être interprétée comme désignant uniquement ceux qui sont directement impliqués dans la violation des droits de la personne, et non les personnes qui soutiennent la violation au sens large. De plus, la LJVDEC ne vise pas les personnes qui sont « associées » aux auteurs des violations des droits de la personne ou aux personnes qui les soutiennent. L'absence de catégories de « personnes qui soutiennent » et de « personnes associées » pour ce qui est du ciblage dans le cadre de la LJVDEC pourrait constituer une lacune qui affaiblit les sanctions et permet de les contourner. Par ailleurs, une catégorie moins définie offre certains avantages, comme la souplesse quant aux personnes qui peuvent être visées.
- Quantité n'est pas synonyme de qualité quant aux noms figurant sur les listes. Le Canada a inscrit plus de 2 000 noms au titre des divers régimes, mais aucune étude n'a été menée pour déterminer si l'inscription de ces entités aide à mettre en avant les droits de la personne et d'autres normes internationales ou incite simplement les entités à renommer et à se réorganiser pour rendre plus difficile le suivi de leurs abus. De plus, les entités d'État visées par des sanctions peuvent perturber les services nécessaires aux civils. Le principe de limiter les répercussions humanitaires des sanctions revêt toujours de l'importance pour le Canada. Maximiser le nombre de noms pourrait nuire à la légitimité des sanctions. Plutôt que de viser à sanctionner le plus grand nombre possible de personnes, il faut viser les principaux décideurs et auteurs de ces crimes et les plus hauts échelons si l'objectif est de souligner l'importance de la protection des droits de la personne en tant que norme internationale. Une application judicieuse devrait être l'approche adoptée, dans le but de cibler seulement les principaux auteurs de crimes et d'atténuer les répercussions négatives sur les civils.

Questions relatives à l'administration et à la législation

- Le Canada n'a pas de programme de formation ou de certification en matière de sanctions.
- Envisager de renommer la LMES et la LJVDEC pour mieux refléter leurs objectifs. Le préambule de la LJVDEC, par exemple, est très problématique si l'on veut cibler exclusivement les Russes; la LJVDEC s'applique à n'importe qui dans le monde.
- AMC devrait indiquer sur son site Web, au moyen d'une icône, que l'interdiction de territoire (sanctions concernant les voyages) s'applique, comme c'est le cas pour toutes les autres mesures; il est essentiel d'indiquer la présence de sanctions pour que les mesures restrictives aient un effet, ce qui aide l'UE et les autres alliés à suivre des mesures coordonnées. De plus, la décision de rendre inadmissible au Canada toute personne faisant l'objet de sanctions est très problématique. Voir le témoignage de Mario Bellissimo à <https://www.bellissimolawgroup.com/media/mario-bellissimo-testifies-before-the-house-of-commons-standing-committee-on-foreign-affairs-and-international-development-on-bill-s-8/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
- Bien qu'il soit compréhensible qu'il y ait une certaine variation en raison de circonstances uniques, il faut normaliser, dans la mesure du possible, la terminologie des règlements de la LMES et la LJVDEC

et l'ordre des catégories (permis, certificats, définitions de biens, motifs des sanctions plutôt que des descriptions). Par exemple, parfois les définitions font partie des règlements, parfois une interprétation est fournie, parfois un article sur l'obligation de déterminer et la divulgation est inclus ou une demande de certificats et d'exceptions est énumérée, mais pas dans d'autres cas. De plus, il serait utile de joindre les communiqués de presse aux règlements, car ils fournissent des renseignements importants pour les études futures et pour la communication à guichet unique avec les alliés et les cibles. Toute simplification de l'information qui facilite la compréhension des mesures en place favorisera une meilleure convergence des mesures avec les alliés et contribuera à la compréhension globale des politiques de sanctions du Canada.

- Il y a très peu d'engagement de la part d'AMC, de l'ASFC, de la GRC ou du CANAFE auprès du milieu universitaire – il n'y a toujours qu'un ouvrage portant sur les sanctions canadiennes, qui a été rédigé par Kim Richard Nossal et [publié en 1994](#). AMC a commandé plusieurs rapports d'universitaires clés sur les sanctions (dont Erica Moret, Tom Biersteker, Nathanael Tilahun et moi-même). Ils n'ont pas été rendus publics, même s'ils n'étaient pas classifiés et qu'ils ont été payés par les contribuables. On craint qu'AMC ne les rende pas publiques parce qu'elles font ressortir plusieurs faiblesses et échecs des régimes de sanctions du Canada. AMC a besoin de chaires de recherche en politique étrangère et en sanctions en particulier.
- Examiner, en vue d'en faire rapport, les progrès réalisés depuis la publication du rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, qui comprenait 13 recommandations visant à améliorer l'efficacité de la LJVDEC et de la LMES¹, ainsi que des recommandations formulées dans la réponse de la ministre des Affaires étrangères. D'autres rapports rédigés pour AMC contenant des recommandations semblables sont également recommandés². Ce rapport fait écho à bon nombre des questions soulevées dans ces autres rapports (par exemple, le manque de renseignements de base sur les cibles). De même, en 2018, dans le budget du Canada, on peut lire ce qui suit : « Les sanctions constituent un outil stratégique important à l'étranger pour le Canada : elles servent à répondre aux crises internationales en évolution rapide, aux violations de la paix et de la sécurité internationales et, avec la nouvelle *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (la loi Sergueï Magnitski)*, aux violations graves des droits de la personne ou aux actes de grande corruption³ ». Le gouvernement propose d'accorder 22,2 millions de dollars sur cinq ans à compter de 2018-2019, et 4,3 millions de dollars par année par la suite, à Affaires mondiales Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada afin de renforcer le régime de sanctions du Canada, ce qui comprend des fonds pour élaborer une politique en matière de sanctions, assurer la coordination avec les partenaires internationaux et prodiguer des conseils aux Canadiens sur les obligations liées aux sanctions. A-t-on fait le point sur le budget et les progrès réalisés?

Une meilleure coordination avec les pays alliés, en particulier ceux de l'UE

- La LMES et la LJVDEC prévoient des critères d'inscription moins définis que le *régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme de l'UE*. La LMES s'applique à toutes les « violations graves et systématiques des droits de la personne ». Elle n'énumère ni ne précise les violations des droits de

¹ *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*, Publications du gouvernement du Canada, avril 2017, en ligne :

https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/parl/x11-1/XC11-1-1-421-7-fra.pdf (le « **Rapport** »).

² Lettre adressée au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international *Affaires mondiales Canada*, 17 juillet 2017, en ligne :

https://www.ourcommons.ca/content/Committee/421/FAAE/GovResponse/RP9072713/421_FAAE_Rpt07_GR/421_FAAE_Rpt07_GR-f.pdf. Le rapport du Centre for Defence and Security Studies (CDSS) de 2019 publié à

https://www.ourcommons.ca/content/Committee/421/FAAE/GovResponse/RP9072713/421_FAAE_Rpt07_GR/421_FAAE_Rpt07_GR-f.pdf et autres.

³ Consultez le site Web du Gouvernement du Canada à <https://www.budget.canada.ca/2018/docs/plan/chap-04-fr.html>.

la personne en dehors de ses règlements. La LJVDEC s'applique aux exécutions extrajudiciaires, à la torture et à toutes les autres « violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale ». Cela signifie que, bien que la LJVDEC permette l'imposition de sanctions en réponse à des violations graves et isolées, la LMES ne permet d'agir que si une violation est grave et systématique. Le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme de l'UE a des critères d'inscription plus précis, notamment douze violations des droits de la personne, avec une mise en garde : il peut aussi viser exceptionnellement d'autres violations des droits de la personne qui « sont généralisées, systématiques ou suscitent de graves préoccupations au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE [objectifs de la PESC de l'UE] ». La spécificité des critères du régime de l'UE limite l'éventail des questions de droits de la personne sur lesquelles l'UE et le Canada peuvent coopérer dans le cadre des régimes de sanctions en matière de droits de la personne.

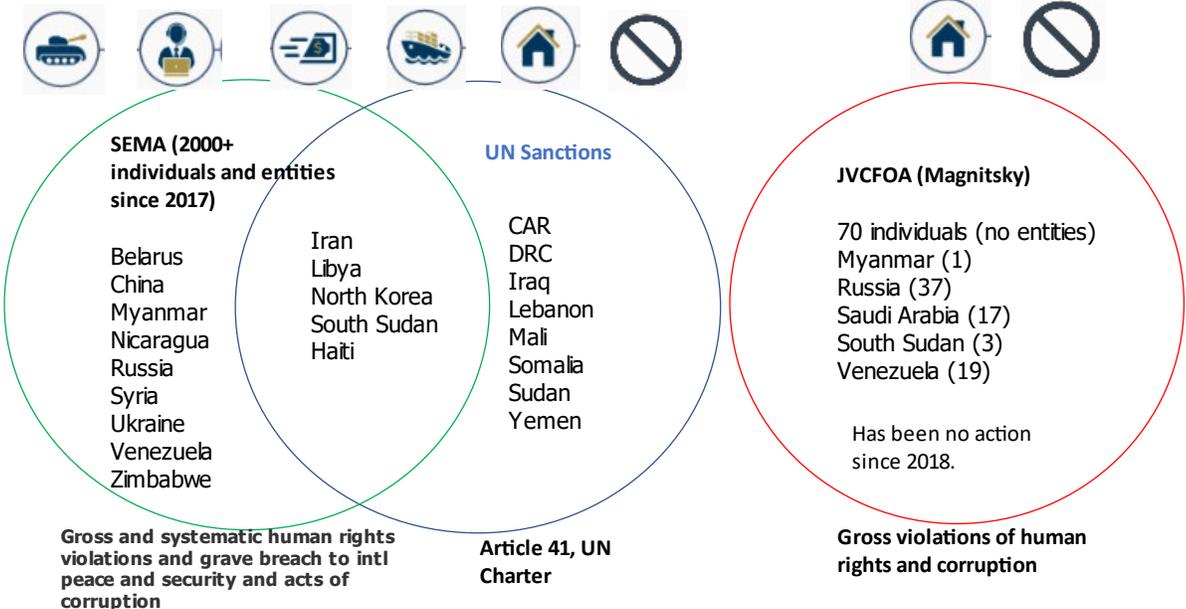
- Dans la mesure du possible, aligner les discours sur ceux de l'UE et de ses partenaires afin de transmettre un message cohérent et de renforcer la norme relative aux droits de la personne. Par exemple, l'UE fait état de violations contre des groupes particulièrement vulnérables comme les gais et les lesbiennes. Le Canada peut utiliser l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) pour rendre ces liens plus explicites. Il devrait également appliquer rétroactivement l'ACS+ aux anciens régimes de sanctions qui ne bénéficiaient pas d'un tel traitement.
- Renforcer la légitimité d'une action coordonnée par un déploiement plus cohérent et une surveillance coordonnée. À l'heure actuelle, la coordination des sanctions transatlantiques en matière de droits de la personne se concentre presque exclusivement sur la Chine et la Russie. L'inscription coordonnée ne doit pas être vue simplement comme une convergence des intérêts géopolitiques de l'UE et du Canada, mais aussi en tant que défense de normes universellement acceptées – et à ce titre, il faudrait en faire la preuve en adoptant une liste coordonnée dans les cas de violations graves des droits de la personne en dehors des rivaux géopolitiques. Un suivi coordonné de l'efficacité des sanctions, par exemple en échangeant des renseignements sur les indicateurs d'incidence, est également recommandé.
- L'esprit du multilatéralisme doit être préservé dans l'application des sanctions. La coordination entre l'UE et le Canada devrait favoriser un partenariat élargi pour les sanctions en matière de droits de la personne et compléter – sans les éclipser ni les miner – les institutions mondiales existantes en matière de droits de la personne et de justice criminelle (p. ex. utiliser les conclusions de tels organismes internationaux comme base pour l'inscription et le retrait de la liste).
- Émettre des déclarations communes non seulement au moment de l'adoption de sanctions coordonnées, mais aussi de la réponse aux représailles.
- Rendre publiques, dans la mesure du possible, les données sur l'application de la loi, comme le nombre de permis, d'exemptions, de demandes de désinscription et la taille des biens gelés, afin de servir d'indicateurs d'incidence.
- Coordonner la liste de façon à ce qu'un ensemble semblable de mesures restrictives soit appliqué par l'UE et le Canada pour éliminer les moyens de contournement.
- Collaborer ou former un radar conjoint pour identifier les crises majeures des droits de la personne et recueillir des preuves pour l'inscription. Il est essentiel de rendre les cas de recours aux sanctions en matière de droits de la personne aussi convaincants que possible pour le monde extérieur, et pas seulement pour les alliés qui partagent les mêmes idées.
- Coordonner la diffusion de renseignements sur les listes accessibles au public, comme les détails sur les personnes. Il pourrait y avoir des cas où, en raison de divers pseudonymes utilisés, la même personne ciblée pourrait apparaître comme deux personnes différentes dans les listes de l'UE et du Canada et entraîner une « surconformité » parmi les opérateurs économiques.
- Dans les prochaines révisions des régimes de sanctions, envisager d'élargir les critères d'inscription pour inclure les acteurs qui entravent les processus d'enquête ou de poursuite pour violations des droits de la personne, comme le régime mondial de sanctions en matière de droits de la personne du

Royaume-Uni. À l'heure actuelle, les régimes ne ciblent que les auteurs, les personnes qui les soutiennent et les personnes associées à l'un ou l'autre de ces crimes.

- Améliorer l'échange de travail bilatéral entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et Affaires mondiales Canada afin de coordonner le calendrier des sanctions et, éventuellement, les listes.

Annexe : Survol de la LMES, de la LJVDEC et de la convergence/divergence avec le régime mondial de sanctions en matière de droit de l’homme de l’UE

Canada’s Main Sanctions Legislation



English	Français
Canada’s Main Sanctions Legislation	Principales lois canadiennes sur les sanctions
SEMA (2000+ individuals and entities since 2017)	LMES (plus de 2 000 personnes et entités depuis 2017)
Belarus	Bélarus
China	Chine
Myanmar	Myanmar
Nicaragua	Nicaragua
Russia	Russie
Syria	Syrie
Ukraine	Ukraine
Venezuela	Venezuela
Zimbabwe	Zimbabwe
Iran	Iran
Libya	Libye
North Korea	Corée du Nord
South Sudan	Soudan du Sud
Haiti	Haïti
Gross and systematic human rights violations and grave breach to intl peace and security and acts of corruption	violations graves et systématiques des droits de la personne, rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales et actes de corruption
UN Sanctions	Sanctions des Nations Unies
CAR	RAC
DRC	RDC
Iraq	Irak
Lebanon	Liban
Mali	Mali

Somalia	Somalie
Sudan	Soudan
Yemen	Yémen
Article 41, UN Charter	Article 41, Charte des Nations Unies
JBCFOA (Magnitsky)	LJVDEC (Magnitski)
70 individuals (no entities)	70 personnes (aucune entité)
Saudi Arabia	Arabie Saoudite
Has been no action since 2018,	Aucune mesure n'a été prise depuis 2018
Gross violations of human rights and corruption	Violations graves des droits de la personne et corruption

Survol de la *Loi sur les mesures économiques spéciales (LMES)*

Cadre et origines juridiques

La LMES est une loi habilitante adoptée à l'origine en 1992 et modifiée en 2017 pour permettre l'imposition de sanctions contre les auteurs de violations des droits de la personne et les dirigeants étrangers corrompus. Le gouverneur en conseil prend des règlements distincts pour chaque régime parce que les règlements d'application de la LMES doivent viser un État étranger, une personne se trouvant dans cet État étranger, une entité se trouvant dans cet État étranger⁴ ou un ressortissant de cet État qui ne réside habituellement pas au Canada.

Les mesures peuvent comprendre des interdictions à l'échelle du secteur, des interdictions de transfert et d'expédition, des interdictions de droits d'accostage ou d'atterrissage au Canada, des « interdictions relatives aux opérations et aux activités », des interdictions d'assistance technique, des interdictions de territoire (interdictions de voyage), des gels de biens et des interdictions financières et de facilitation⁵. L'expression « interdictions relatives aux opérations et aux activités » pourrait englober diverses activités selon le régime de sanctions particulier. Par exemple, le régime de sanctions de la LMES contre le Bélarus en cas de violation des droits de la personne interdit « d'effectuer une opération portant sur un bien où qu'il soit, appartenant à une personne désignée à l'annexe 1 ou détenu ou contrôlé par elle ou pour son compte⁶ ». Les pays visés par les régimes de sanctions établis en vertu de la LMES et liés aux violations des droits de la personne comprennent, en date du 15 août 2021 : le Bélarus, la Chine, la Russie et le Nicaragua. Les autres régimes de la LMES (contre le Venezuela, l'Ukraine, la Syrie, le Soudan du Sud, le Myanmar, l'Iran, la Corée du Nord, le Zimbabwe, la Russie et la Libye) sont soit pour l'association d'États faisant l'objet d'éléments déclencheurs, soit pour des violations graves de la paix et de la sécurité internationales qui ont entraîné ou peuvent entraîner une crise internationale grave.

Il est important de noter que les éléments déclencheurs de la LMES ne sont pas des motifs d'inscription sur la liste. Il s'agit des circonstances possibles dans lesquelles le gouverneur en conseil peut prendre des décrets en vertu de la LMES (p. ex. créer le règlement et imposer des mesures à l'égard d'un État étranger, d'une personne dans cet État étranger, d'une entité ou d'un ressortissant de cet État étranger qui ne réside habituellement pas au Canada). Les inscriptions sur la liste peuvent être faites en fonction des éléments déclencheurs, mais il n'est pas strictement nécessaire qu'ils y correspondent exactement. Par exemple, bien qu'un règlement puisse être mis en

⁴ Définition d'une entité : personne morale, fiducie, société de personnes, fonds, organisation ou association non dotée de la personnalité morale ainsi qu'un État étranger.

⁵ « Les mesures LMES peuvent inclure : une interdiction de traiter, des restrictions ou des interdictions sur le commerce, des restrictions ou des interdictions sur les opérations financières ou toute autre activité économique entre le Canada et l'État cible, et/ou des restrictions sur des activités telles que l'accostage de navires ou l'atterrissage d'avions de l'État étranger au Canada », voir le site Web d'AMC à <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/briefing-documents-information/briefing-books-cahiers-breffage/2021-01-fa-ae.aspx?lang=fra#a5> 8.

⁶ Voir le site Web d'AMC à <https://www.international.gc.ca/world-monde/international-relations-relations-internationales/sanctions/belarus.aspx?lang=fra>.

œuvre en raison de violations graves et systématiques des droits de la personne dans un pays, une personne peut être inscrite comme haut fonctionnaire du régime.

Seuls les détails de la LMES concernant les violations des droits de la personne sont abordés ci-dessous. À l'heure actuelle, aucun régime de la LMES n'est exclusivement consacré à la corruption⁷. La LMES doit être examinée avant le 18 octobre 2022.

Champ d'application

Remarque : La question de la compétence (c.-à-d. si le droit canadien s'applique) est distincte de la question de la propriété ou du contrôle (c.-à-d. à savoir si une sanction canadienne particulière couvre cette question). Nous utilisons la rubrique « champ d'application » pour couvrir les deux.

La LMES cible les États (ou les subdivisions politiques d'un État étranger), les particuliers ou les entités du monde entier. Les sanctions sont exécutoires à l'intérieur du champ de compétence du Canada, c'est-à-dire sans extraterritorialité, englobant toutes les personnes, entités ou biens au Canada ou tout Canadien ou toute entité appartenant à des Canadiens à l'extérieur du Canada. Affaires mondiales Canada fait remarquer que le fait qu'une société soit canadienne est régi par des éléments comme l'emplacement du siège social ou de la filiale et l'endroit où la société est enregistrée.

La LMES interdit les opérations concernant les biens des personnes désignées en vertu des règlements, y compris les actifs financiers. Il n'est pas clair si les biens détenus conjointement par des acteurs désignés et non désignés sont également assujettis à des mesures restrictives. En théorie, la personne non désignée demande par la suite la libération de sa partie de la propriété conjointe. Les sanctions s'appliquent également aux biens qui sont contrôlés directement ou indirectement par des personnes désignées. Il n'existe pas de guide des *pratiques exemplaires* (équivalent à celui adopté par l'UE) décrivant des circonstances équivalant à un « contrôle », comme la gestion d'une entreprise, le partage de ses responsabilités et l'exercice du pouvoir de nommer la majorité de ses administrateurs. La nouvelle règle des 50 % est utile, mais pas suffisante.

Critères d'inscription sur la liste et preuves

Les violations des droits de la personne qui constituent les critères d'inscription en vertu de la LMES doivent être « des violations graves et systématiques des droits de la personne [...] commises dans un État étranger⁸ ». La définition de ces termes n'est pas précisée. Le terme « graves » fait référence à la gravité, et le terme « systématique » signifie répandu et non isolé. Par exemple, le Myanmar pourrait se qualifier pour violations graves et systématiques des droits de la personne, mais les sanctions contre le pays visent plutôt une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales⁹. Le site Web d'AMC indique toutefois « les sanctions liées au Myanmar étaient adoptées dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* afin de répondre à la situation humanitaire et des droits de

⁷ Par exemple, il y a de la corruption à grande échelle en Syrie, mais le *Règlement sur les MES visant la Syrie* ne mentionne que ce qui suit : « Attendu que le gouverneur en conseil juge que la situation en Syrie constitue une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales et est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale ». <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2011-114/page-1.html>

⁸ LMES, 4(1.1)c). Sur le site Web des sanctions canadiennes, on peut lire que des sanctions sont imposées aux personnes comme étant « (i) responsable ou complice de meurtres extrajudiciaires, de torture ou d'autres violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale », mais cette précision ne figure pas dans la *Loi* ou le *Règlement*. Voir https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/current-actuelles.aspx?lang=fra

⁹ Consultez le site Web du ministère de la Justice Canada à <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2007-285/TexteComplet.html>.

la personne au Myanmar¹⁰ ». Autrement dit, la justification de l'application de sanctions, même en cas de violations des droits de la personne, peut inclure des contextes plus vastes.

La LMES n'exige pas une conduite personnelle précise qui lie la cible à la violation des droits de la personne. Les éléments déclencheurs de l'imposition de règlements sont les suivants : a) responsable de l'acte, b) autrement impliqué dans l'acte, ou c) associé à des acteurs visés aux alinéas a) ou b). Le soutien aux cibles sous forme de fourniture ou d'expédition de marchandises prohibées, de prestation de services financiers ou d'assistance, l'accostage, l'atterrissage et le survol sont tous des activités restreintes et interdites en vertu de l'article 2 de la LMES. Bien qu'un règlement puisse être pris en raison d'un lien avec des violations des droits de la personne, il est possible d'inscrire des personnes et des entités afin d'apporter un changement de comportement pour remédier à ces violations sans établir ce lien direct (p. ex. en énumérant des représentants du gouvernement ou des entités qui appuient le régime, etc.). Cela rend toutefois le raisonnement des sanctions opaque.

Preuves

Affaires mondiales Canada (AMC) utilise uniquement des données probantes provenant du secteur public pour dresser une liste de personnes et d'entités. Comme il n'y a eu qu'un seul cas où une entreprise a plaidé coupable à une infraction à la réglementation en vertu de la LMES (ce qui était avant les derniers changements permettant au Canada de sanctionner la corruption et les droits de la personne), la jurisprudence canadienne en matière de sanctions n'existe pas encore¹¹. Il est important de noter, cependant, que le contrôle judiciaire d'une décision de refuser une demande de retrait de la liste en vertu de la LJVDEC est en cours et pourrait offrir des directives supplémentaires qui pourraient également s'appliquer dans le contexte de la LMES une fois terminé (dossier de la Cour n° T-1079-20).

Exceptions

Remarque : Nous suivons une approche générique à des fins de cohérence avec l'UE. Du côté de l'UE, il y a une distinction entre ce qu'on appelle les « exemptions » et les « dérogations », et si nous entrons dans les détails, chaque élément n'a pas nécessairement une contrepartie exacte dans l'autre administration, par conséquent, nous utilisons le terme général « exceptions » pour saisir les différents types d'écarts par rapport à l'application des sanctions.

La LMES autorise certaines activités ou opérations précises qui sont autrement interdites au moyen d'un permis ministériel à titre exceptionnel¹². Il est à noter qu'un permis ne peut être délivré qu'à des personnes se trouvant au Canada et à des Canadiens se trouvant à l'extérieur du Canada.

Le paragraphe 4(3) de la LMES confère le pouvoir d'inclure des exceptions législatives dans les règlements particuliers, ce qui signifie que chaque règlement prévoit des motifs précis, avec certains règlements, notamment si les fonds sont destinés au remboursement d'un prêt, un avantage en vertu d'une caisse de retraite fédérale ou provinciale, les fonds pour obtenir des services juridiques, s'ils sont détenus par une mission diplomatique, toute opération à laquelle sont parties des organisations internationales ayant un statut diplomatique, des organismes des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou toute entité qui a conclu un accord de subvention ou de contribution avec le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement; et les opérations du gouvernement du Canada qui sont prévues, les opérations par le gouvernement du Canada qui sont prévues dans toute entente ou tout accord entre le Canada et l'État visé.¹³ Bien

¹⁰Consultez le site Web d'AMC à https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/myanmar.aspx?lang=fra.

¹¹ Lee Specialties a plaidé coupable à des infractions au *Règlement* visant l'Iran :

<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/alberta-firm-fined-90k-for-shipping-nuclear-use-product-to-iran-1.2609590>.

¹² LMES, art 5. (Remarque : Les certificats sont délivrés dans des circonstances exceptionnelles lorsque certaines activités sont interdites en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*). Le libellé différent (permis et certificats) porte à confusion et devrait être normalisé.

¹³ Voir l'article 4 du *Règlement* visant le Bélarus : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2020-214/page-1.html>.

qu'il puisse y avoir des exceptions communes dans l'ensemble des règlements, il existe d'importantes différences dans la façon dont ils sont rédigés et appliqués en fonction de la nature unique de chaque situation.

En vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), l'interdiction de territoire dans le cadre de la LMES (et de la LJVDEC) ne s'applique qu'aux étrangers, et non aux Canadiens ou aux résidents permanents. Le droit de retour des citoyens canadiens ne devrait pas s'appliquer dans le contexte des sanctions, puisque l'interdiction de territoire ne s'appliquerait pas à eux.

Indemnisation

Le gouverneur en conseil peut charger un ministre de recevoir et d'examiner, en vue de lui en faire rapport, les demandes raisonnables d'indemnisation que peut formuler une personne qui prétend avoir subi une perte ou des dommages découlant de l'application, réelle ou censée telle, de la présente loi ou d'un décret ou règlement pris sous son régime.

Processus d'inscription et de retrait de la liste

Inscription

Le Canada soutient que les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont appliquées en coordination avec des partenaires et cherche des occasions de le faire, le cas échéant.

Les propositions d'inscription peuvent provenir d'une pétition adressée par un groupe de défense des droits de la personne, une ONG ou des particuliers à un député ou d'une organisation régionale à laquelle le Canada appartient (p. ex. l'Organisation des États américains). Elles sont examinées par la direction des sanctions et les directions géographiques au sein d'AMC et en étroite consultation avec le ministère de la Justice. Ces propositions peuvent certes être examinées, mais le pouvoir décisionnel de faire des recommandations au gouverneur en conseil incombe au ministre des Affaires étrangères, et le gouverneur en conseil approuve les nouvelles inscriptions sur la liste.

Bien que le Canada dispose d'un Comité permanent de la justice et des droits de la personne à la Chambre des communes, les comités qui traitent habituellement des sanctions sont le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE) de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA). Il convient de noter que, bien que l'équivalent des organes législatifs préparatoires du Canada (FAAE et AEFA) soit la Sous-commission des droits de l'homme (DROI) du Parlement européen, cette dernière ne participe pas officiellement aux régimes de sanctions ou à la préparation de l'inscription. Au lieu de cela, l'équivalent fonctionnel des organes parlementaires préparatoires du Canada est le groupe « Droits de l'homme » (COHOM) du Conseil de l'UE.

Les noms des personnes et des entités ciblées en vertu de la LMES et des personnes visées par la LJVDEC figurent maintenant sur la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes¹⁴. Cette Liste est exhaustive, facile à consulter et comprend toute la gamme des sanctions autonomes.

Remarque : Les désignations en vertu des lois canadiennes sur les sanctions peuvent prendre effet avant que le règlement d'application ne soit officiellement publié dans la Gazette du Canada.

Processus de retrait et erreur sur la personne

Les particuliers et les entités peuvent tous deux demander leur retrait de la liste en vertu de la LMES. Le terme « personne » utilisé dans la *Loi* et les règlements englobe les deux.

Une demande de retrait de la liste est présentée par la personne inscrite (ou un représentant de cette personne). En effet, cette dernière peut demander au ministre des Affaires étrangères de faire retirer son nom de l'annexe

¹⁴ Publiée à l'adresse https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra.

pertinente. Le ministre doit décider s'il y a des motifs raisonnables de recommander au gouverneur en conseil de retirer le nom du demandeur. Ce processus peut entraîner des modifications réglementaires, tandis qu'un certificat d'erreur sur la personne n'aurait aucune incidence sur la liste ou le règlement sous-jacent.

Les processus particuliers pour présenter de telles demandes sont énoncés dans les règlements.

La LMES prévoit également la possibilité de retirer un nom de la liste s'il y a des « motifs raisonnables » de le faire, à la discrétion du ministre des Affaires étrangères, dans les limites du droit administratif. À ce jour, il n'y a pas de liste publique des retraits. Les personnes décédées peuvent demeurer sur la liste de sanctions actuelle, pour diverses raisons, par exemple, pour pouvoir continuer à en geler les actifs. Dans les 30 jours suivant la réception de la demande par le ministre, celui-ci délivre le certificat ou, s'il est déterminé qu'il n'y a pas eu de changement important dans les circonstances, en avise le demandeur.

À part le retrait de la liste, il existe une procédure de certification des erreurs sur la personne. Une demande de certificat d'erreur sur la personne ne peut être présentée que par une personne ou une entité dont le nom est semblable ou identique au nom d'une personne inscrite. Le ministre des Affaires étrangères peut délivrer un certificat attestant que le demandeur n'est pas la personne inscrite si cela peut être établi. Il s'agit d'une forme de réparation pour qu'une personne portant le même nom ou un nom semblable à celui d'une personne inscrite ne fasse pas face à des difficultés ou à des dommages-intérêts en raison de cette similitude.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la LMES dépend en grande partie de tierces parties, en particulier des institutions financières réglementées comme les banques, les bureaux de crédit et de prêt, et les entreprises. Les lois canadiennes sur les sanctions imposent une obligation de filtrage aux institutions financières réglementées, y compris les banques, les coopératives de crédit, les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et les entreprises de services monétaires qui ouvrent des comptes pour des clients. Toute personne au Canada, tout Canadien à l'extérieur du Canada et toute entité est tenu de communiquer, sans délai, au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada ou au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) :

- a) le fait qu'il croit que des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne désignée;
- b) tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause des biens visés à l'alinéa a).

Les institutions financières réglementées (y compris les banques, les coopératives de crédit, les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et les entreprises de services monétaires qui ouvrent des comptes pour des clients) ont des exigences strictes et continues en matière de filtrage et de déclaration.

Tout bien appartenant à une personne désignée ou liée faisant l'objet d'un contrôle ou autre doit être gelé et communiqué sans délai aux autorités policières canadiennes. Les institutions financières réglementées sont également tenues de communiquer à leur principal organisme de réglementation fédéral ou provincial si elles sont en possession ou si elles ont le contrôle de biens d'une personne désignée en vertu du *Code criminel* ou d'un règlement sur les sanctions maintenant une fois par mois (depuis le 29 juillet 2021). Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) décrit les exigences¹⁵. Par exemple, une institution ne peut débloquer des biens que si le gouvernement émet un certificat à la suite du dépôt d'une demande en ce sens de la part de la personne désignée afin de permettre à cette dernière d'utiliser les biens, ou si le nom de la personne désignée est retiré de la

¹⁵ Voir « Lois visant les personnes et entités inscrites et frappées de sanctions » à l'adresse suivante : <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/dsninstr.pdf>.

liste. Des méthodes semblables peuvent s'appliquer en vertu de lois étrangères aux activités d'une succursale à l'étranger.

Application des lois

Le ministre des Affaires étrangères est ultimement responsable de l'administration et de l'application de la loi; cependant, AMC n'est pas un service d'enquête et n'a pas de pouvoirs d'exécution. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) veille à ce que les interdictions d'importation et d'exportation connexes, ainsi que les mesures d'interdiction de territoire soient appliquées. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est responsable de toute enquête ou arrestation. Le Service des poursuites pénales du Canada est responsable de la poursuite ultime des accusations en vertu des divers règlements de la LMES.

AMC ne donne pas de conseils juridiques sur les sanctions. Le site Web d'AMC sur les sanctions a récemment fait l'objet d'améliorations, notamment en ce qui concerne la liste consolidée des sanctions autonomes et une foire aux questions de base¹⁶.

Quiconque contrevient volontairement à une ordonnance ou à un règlement pris en vertu de la LMES ou ne s'y conforme pas commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité a) par procédure sommaire, d'une amende maximale de vingt-cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal d'un an, b) par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal de cinq ans¹⁷.

Le règlement comprend souvent une clause relative aux coûts qui permet au gouvernement de recouvrer les coûts engagés relativement à la saisie, au gel ou à la séquestration de biens auprès de la personne ou de l'entité inscrite.

Survol de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC)

Cadre juridique et origines

La LJVDEC a été adoptée en 2017. Les désignations en vertu de la LJVDEC s'appliquent aux étrangers qui, de l'avis du gouvernement, sont responsables ou complices de violations graves des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale, ou aux agents publics étrangers et à leurs associés responsables ou complice d'actes de corruption à grande échelle. Remarque : Les entités ne sont pas visées par la LJVDEC. Le 3 novembre 2017, le gouvernement du Canada a introduit ses premières désignations en vertu de la LJVDEC lors de l'adoption de règlements. Ces désignations comprennent 52 ressortissants de trois pays (Russie, Soudan du Sud et Venezuela). Depuis ces inscriptions initiales, la liste des règlements d'application de la *Loi* a été modifiée à deux reprises pour y ajouter des noms. D'abord, une personne du Myanmar a été ajoutée en février 2018, et 17 personnes de l'Arabie saoudite l'ont ensuite été en novembre 2018¹⁸. Au total, 70 étrangers désignés ont été inscrits sur la liste, les plus récents ayant été inscrits le 29 novembre 2018.

Un examen exhaustif unique de la LJVDEC est requis dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, c'est-à-dire avant le 18 octobre 2022.

¹⁶ Voir le site Web d'AMC, à l'adresse https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/faq.aspx?lang=fra.

¹⁷ Il est à noter que pour les infractions à la *Loi sur les Nations Unies*, le montant est de 100 000 \$CA, et l'emprisonnement est de 10 ans.

¹⁸ DORS/2017-233; DORS/2018-25, art. 1; DORS/2018-259, art. 1

Champ d'application

Remarque : La question de la compétence (c.-à-d. si le droit canadien s'applique) est distincte de la question de la propriété ou du contrôle (c.-à-d. à savoir si une sanction canadienne particulière couvre cette question). Nous utilisons la rubrique « champ d'application » pour couvrir les deux.

La LJVDEC autorise le gouvernement du Canada à désigner des étrangers responsables ou complices de violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale. Une désignation en vertu de la LJVDEC peut également être faite à l'égard d'agents publics étrangers (ou de leurs associés) qui, de l'avis du gouvernement, sont responsables d'actes de corruption à grande échelle ou en sont complices. L'interdiction de territoire (communément appelée « interdiction de voyager ») est prévue par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁹. L'interdiction de territoire est automatique pour un résident permanent ou un étranger qui viole les droits de la personne ou internationaux²⁰.

En vertu de la LJVDEC, il est interdit aux personnes se trouvant au Canada et aux entités constituées en société au Canada ainsi qu'aux citoyens canadiens se trouvant à l'extérieur du Canada de mener les activités suivantes :

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

Critères d'inscription sur la liste et preuves

Il n'est pas nécessaire que les critères d'établissement de la liste, ou les circonstances dans lesquelles la LJVDEC peut être invoquée contre les personnes inscrites, soient de nature systémique et qu'ils soient liés à des circonstances plus générales dans un pays donné. Autrement dit, des individus peuvent être inscrits sur la liste en raison d'incidents isolés d'abus flagrants. La LJVDEC peut être utilisée lorsqu'un ressortissant étranger est responsable ou complice de violations des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale et que ces actes sont commis contre des personnes qui cherchent à dénoncer des activités illégales ou la corruption, ou qui tentent

¹⁹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. 2001, ch. 27).

²⁰ 35 (1) Empoignent interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux les faits suivants :

a) commettre, hors du Canada, une des infractions visées aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;

b) occuper un poste de rang supérieur — au sens du règlement — au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, se livre ou s'est livré au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou commet ou a commis un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;

c) être, sauf s'agissant du résident permanent, une personne dont l'entrée ou le séjour au Canada est limité au titre d'une décision, d'une résolution ou d'une mesure d'une organisation internationale d'États ou une association d'États dont le Canada est membre et qui impose des sanctions à l'égard d'un pays contre lequel le Canada a imposé — ou s'est engagé à imposer — des sanctions de concert avec cette organisation ou association.

d) être, sauf dans le cas du résident permanent, une personne présentement visée par un décret ou un règlement pris, au motif que s'est produit l'un ou l'autre des faits prévus aux alinéas 4(1.1)c) ou d) de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, en vertu de l'article 4 de cette loi;

e) être, sauf dans le cas du résident permanent, une personne présentement visée par un décret ou un règlement pris en vertu de l'article 4 de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.

d'exercer, de défendre ou de promouvoir les droits et libertés de la personne. Elle peut également être utilisée lorsqu'un agent public étranger ou un de ses associés est responsable ou complice d'ordonner, de contrôler ou de diriger autrement des actes de corruption à grande échelle, ou d'appuyer ou de parrainer la corruption. Cependant, toutes les listes jusqu'à présent ont été accompagnées de documents faisant référence à des violations des droits de la personne, et des actes de corruption ont été mentionnés dans certains cas.

Preuves

Affaires mondiales Canada (AMC) utilise des éléments de preuve de source publique pour dresser la liste des étrangers qui, de l'avis du gouverneur en conseil, ont commis un acte prévu au paragraphe 4(2) de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC).

Exceptions

Il n'y a pas de clause d'« exception » dans la LJVDEC. Néanmoins, les décrets peuvent être autorisés par le gouverneur en conseil et délivrés par le ministre des Affaires étrangères aux Canadiens (au Canada ou à l'étranger) pour permettre des exemptions particulières ou générales aux mesures de sanctions²¹. L'étranger qui fait l'objet d'un décret ou d'un règlement peut demander par écrit au ministre un certificat d'exemption de l'application du décret ou du règlement si les biens sont nécessaires pour couvrir les dépenses raisonnables de la personne et de ses personnes à charge. Les décrets doivent être déposés au Parlement dans les 15 jours suivant leur publication.

De plus, le ministre peut délivrer un permis ou un permis général, sous réserve des conditions qu'il estime conformes à la *Loi* et à tout décret ou règlement pris en vertu de celle-ci.

À noter que les demandes de certificat dans le cas d'une erreur sur la personne sont traitées dans la section « retrait de la liste ».

Inscription et retrait de la liste

Inscription

Le Canada soutient que les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles sont appliquées en coordination avec des partenaires et cherche des occasions de le faire, le cas échéant.

Comme dans le cas de la LMES, les propositions d'inscription peuvent provenir d'une pétition adressée par un groupe de défense des droits de la personne, une ONG ou des particuliers à un député ou d'une organisation régionale à laquelle le Canada appartient (p. ex. l'Organisation des États américains). Cependant, les activités des alliés qui imposent des sanctions sont un élément clé qui incite le Canada à les sanctionner également. Dans l'ensemble, les mesures régionales sont l'outil le plus susceptible d'être utilisé.

Les propositions d'inscription sont examinées par la direction des sanctions et les directions géographiques au sein d'AMC et en étroite consultation avec les directions géographiques et le ministère de la Justice. Ces propositions peuvent certes être examinées, mais le pouvoir décisionnel de faire des recommandations au gouverneur en conseil incombe au ministre des Affaires étrangères, et le gouverneur en conseil approuve les nouvelles inscriptions sur la liste.

²¹ *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergei Magnitski)* (L.C. 2017, ch. 21), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/j-2.3/page-2.html?txthl=act>. Voir les alinéas 4a) et b).

Sont visés les faits suivants :

a) l'étranger est responsable ou complice de meurtres extrajudiciaires, de torture ou d'autres violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale contre des personnes dans un État étranger qui tentent, selon le cas :

(i) de dénoncer des activités illégales commises par des agents publics étrangers,

(ii) d'obtenir, d'exercer, de défendre ou de promouvoir des droits de la personne et des libertés reconnus à l'échelle internationale, notamment la liberté de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association et le droit à un procès équitable et à des élections démocratiques;

b) l'étranger, sur mandat ou au nom d'un État étranger, est impliqué dans une activité visée à l'alinéa a);

c) l'étranger qui est un agent public étranger ou une personne qui est associée à un tel agent est responsable ou complice d'avoir ordonné, supervisé ou dirigé d'une façon quelconque des actes de corruption — notamment le versement de pots-de-vin, le détournement de biens publics ou privés pour son propre bénéfice, le transfert de produits de la corruption à l'extérieur de l'État étranger ou tout acte de corruption en matière d'expropriation ou visant des marchés publics ou l'extraction de ressources naturelles — qui constituent, compte tenu notamment de leurs effets, de l'importance des sommes en jeu, du degré d'influence ou de la position d'autorité de l'étranger ou du fait que le gouvernement de l'État étranger en cause en est complice, des actes de corruption à grande échelle;

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

Retrait de la liste et erreur sur la personne

Une demande de certificat d'erreur sur la personne et une demande de retrait de la liste sont deux choses très différentes. Ces mécanismes n'ont pas la même intention et n'offrent pas le même allègement.

Une demande de reconnaissance d'erreur sur la personne ne peut être présentée que par une personne ou une entité dont le nom est semblable ou identique à celui d'une personne inscrite. Le ministre des Affaires étrangères peut délivrer un certificat attestant que le demandeur n'est pas la personne inscrite si cela peut être établi. Les certificats d'erreur sur la personne n'entraînent pas le retrait de la liste, mais offrent aux personnes portant le même nom ou un nom semblable à celui d'une personne inscrite une certaine protection contre la possibilité qu'elles fassent face à des restrictions en raison de cette similitude.

Une demande de retrait de la liste est présentée par la personne inscrite (ou un représentant de cette personne). En effet, cette dernière peut demander au ministre des Affaires étrangères que son nom soit retiré de l'annexe de la LJVDEC. Le ministre doit décider s'il y a des motifs raisonnables de recommander au gouverneur en conseil de retirer le nom du demandeur. Entre les deux, seule une demande de retrait de la liste pourrait entraîner une modification des inscriptions ou des règlements en vertu de la *Loi*.

En ce qui concerne le seuil, il est énoncé explicitement au paragraphe 8(2) de la LJVDEC, qui se lit comme suit (c'est nous qui soulignons) :

« 8 (2). Sur réception de la demande, le ministre décide s'il existe des motifs raisonnables de recommander au gouverneur en conseil de modifier ou d'abroger, selon le cas, le décret ou le règlement afin que le demandeur ou son bien cesse d'y être visé. »

Affaires mondiales Canada exige une description détaillée des circonstances pertinentes et des motifs à l'appui de la demande. Plus précisément, la demande devrait comprendre les coordonnées du demandeur et, (dans le cas d'une demande de certificat d'erreur sur la personne), le nom de la personne ou de l'entité pour laquelle le

demandeur prétend s'être trompé²². Dans le cas d'un retrait de la liste, s'il y a eu un changement important dans la situation du demandeur depuis la présentation de sa dernière demande, il peut présenter une autre demande.

Mise en œuvre

À l'instar de la LMES, la LJVDEC impose une obligation de filtrage aux institutions financières réglementées, y compris les banques, les coopératives de crédit, les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et les entreprises de services monétaires qui ouvrent des comptes pour des clients. Ces établissements sont tenus de déterminer de façon continue s'ils ont en leur possession ou s'ils contrôlent les biens d'une personne ou des biens détenus au nom d'une telle personne.

Tout bien appartenant à une personne désignée ou liée faisant l'objet d'un contrôle ou autre doit être gelé et communiqué immédiatement aux autorités policières canadiennes. Les institutions financières réglementées sont également tenues de communiquer à leur principal organisme de réglementation fédéral ou provincial si elles sont en possession ou si elles ont le contrôle de biens d'une personne désignée en vertu des règlements du *Code criminel* ou d'un règlement sur les sanctions depuis le 29 juillet 2021.

En ce qui concerne les règlements de la LMES, l'interdiction d'opérations comprend habituellement des restrictions sur les biens qui sont « détenus ou contrôlés » par une personne inscrite ou par une personne agissant en son nom, tandis que la LJVDEC porte essentiellement sur les biens de la personne inscrite. Plus récemment, AMC a présenté des exposés sur la sensibilisation, ce qui est apprécié et devrait se poursuivre et être élargi.

Application

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) sont chargées de l'application des règlements pris en vertu de cette loi. (Les organismes de réglementation financière, en particulier le Bureau du surintendant des institutions financières, ont également des règlements sur les rapports.)

Les sanctions prévues en cas de violation des mesures prévues dans la *Loi sur les mesures économiques spéciales* sont les mêmes que celles prévues dans la LJVDEC²³. Les dispositions relatives aux infractions ne s'appliquent qu'aux décrets pris en vertu de l'article 4. L'article 11, la disposition relative à l'infraction, précise ce qui peut constituer une infraction.

Infractions

Infraction et peine

Quiconque contrevient sciemment à un décret ou à un règlement pris en vertu de l'article 4 commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité :

- a) par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal de cinq ans;
- b) par procédure sommaire, d'une amende maximale de vingt-cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal d'un an, ou de l'une de ces peines.

Selon la *Loi*, une personne qui agit de façon raisonnable et de bonne foi pour se conformer aux décrets ou aux règlements pris en vertu de la LJVDEC ne peut être poursuivie au civil. Bien que cette protection civile existe relativement aux décrets rendus en vertu de l'article 4, le paragraphe 7(3) fait référence à la communication de

²² Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, « Personnes inscrites », https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/listed_persons-personnes_inscrites.aspx?lang=fra, consulté le 10 juillet 2021.

²³ En comparaison, la *Loi sur les Nations Unies* prévoit que la peine maximale pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire est une amende de 100 000 \$ ou un an d'emprisonnement, ou les deux, et qu'une déclaration de culpabilité par mise en accusation peut entraîner une peine d'emprisonnement de 10 ans.

renseignements faite de bonne foi et indique qu'aucune poursuite en vertu de la *Loi* ou procédure civile ne peut être intentée contre une personne ayant communiqué de bonne foi des renseignements en application des paragraphes 7(1) ou (2). Cela s'applique seulement à la communication de renseignements associés aux exigences de déclaration énoncées à l'article 7 et non pas à la conformité plus générale en ce qui a trait aux décrets plus généraux pris en vertu de l'article 4 ou à d'autres exigences énoncées dans la *Loi*.

Convergence et divergence entre le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme, la LMES et la LJVDEC sur les violations des droits de la personne

Choix de loi

En pratique, le Canada et l'UE ont utilisé plus souvent leur loi sur les sanctions géographiques (dans le cas du Canada, la LMES) en cas de violations des droits de la personne plutôt que leur loi sur les sanctions thématiques horizontales. Dans le cas du Canada, le choix de la loi sur les sanctions est déterminé par la nature de la crise qui mène au recours à des sanctions (c.-à-d. la participation de l'État ou le lien avec des circonstances plus générales dans cet État) ou par la capacité du Canada de tirer parti d'autres mesures comme les embargos et les mesures contre les entités visées par la LMES. Ces options ne sont pas disponibles lors de l'utilisation de la LJVDEC. Au sein de l'UE, les sanctions géographiques ont naturellement été plus utilisées que le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme, car ce dernier est relativement nouveau. Le choix entre le régime mondial de sanctions et les sanctions géographiques est déterminé au cas par cas et le consensus politique atteint entre les États membres au Conseil. Les mesures adoptées par la voie du régime de sanctions et les sanctions géographiques sont souvent similaires, bien que les régimes géographiques puissent également comporter des mesures économiques telles que l'interdiction d'exporter des biens utilisés pour la répression interne.

Renseignements sur la liste et avis

Les éléments de preuve obtenus publiquement pour inscrire des cibles ne sont pas disponibles dans les règlements de la LMES et de la LJVDEC. Il est reconnu qu'il y a des limites aux renseignements qui peuvent être communiqués publiquement au sujet des personnes inscrites en raison du secret du Cabinet et des restrictions quant à la façon dont les renseignements personnels peuvent être recueillis, partagés et publiés en raison de considérations liées à la protection des renseignements personnels. Les communiqués de presse contiennent habituellement une description générale de la décision d'appliquer des sanctions autonomes, mais les circonstances exactes de l'inscription de certaines personnes ou entités ne sont pas toujours précisées. En revanche, les alliés fournissent des listes détaillées, y compris des renseignements d'identification et les raisons de l'inscription. L'UE avise les cibles qu'elles figurent sur la liste, tandis que le Canada fournit des détails sur la liste si la cible communique avec AMC. En n'informant pas les cibles qu'elles ont été inscrites, le Canada perd une occasion de les en avertir.

Participation des parlementaires

Au Canada, les parlementaires participent activement à la création de régimes de sanctions par l'intermédiaire des comités permanents, mais ils participent peu au processus d'inscription. Les listes sont établies par voie de décrets qui exigent la participation du Cabinet au processus décisionnel²⁴. En revanche, le Parlement européen n'a pas de pouvoir législatif conjoint ni ne participe à la mise en place et à la prise de décision ultérieure dans le cadre du régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme. Il convient toutefois de noter qu'il s'est exprimé

²⁴ Voir par exemple le Cinquième rapport du comité FAAE recommandant des « sanctions » contre la Chine, à <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/43-2/FAAE/rapport-5>.

haut et fort en faveur des efforts en vue de la mise en place du régime mondial de sanctions, ainsi qu'en exhortant son application dans des cas précis par la voie de ses résolutions (non contraignantes). Les sanctions, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, sont un domaine réservé au Conseil, qui est l'organe le plus intergouvernemental de l'Union. À ce titre, la prise de décisions concernant le régime mondial de sanctions est fortement contrôlée par les États membres (via le Conseil) de l'UE en tant qu'organisation. Les décisions relatives aux sanctions ne sont pas prises par les organes exécutifs de l'UE ou au moyen d'un système de vote à la majorité, mais par le biais d'un système de vote unanime au Conseil, ce qui rend le processus de prise de décision subordonné au consentement de chaque État membre. Cela fait de l'opérationnalisation du régime un processus délicat et lent. Comme l'a fait remarquer la présidente de la Commission européenne von der Leyen, les décisions du Conseil sont parfois « retardées, édulcorées ou prises en otage²⁵ ».

Les tribunaux de l'UE ont été la principale source de surveillance et de correction des inscriptions problématiques du Canada. Le contrôle judiciaire d'une décision de refuser une demande de retrait de la liste en vertu de la LJVDEC est en cours et pourrait offrir des directives supplémentaires qui pourraient également s'appliquer dans le contexte de la LMES une fois terminé (dossier de la Cour no T-1079-20).

Types de cibles et de restrictions

De même, les régimes de l'UE et du Canada imposent le gel des fonds ou des ressources économiques, l'interdiction de voyager (ou, dans le cas du Canada, l'« interdiction de territoire ») et l'interdiction de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition ou au profit d'acteurs désignés. Cependant, les régimes canadiens ont deux caractéristiques distinctes par rapport au régime mondial de sanctions de l'UE :

- La LMES va au-delà des mesures ciblées et permet l'application de sanctions sectorielles contre un État étranger, comme des restrictions sur les services financiers, l'assistance technique, le transport et l'aviation, et l'exportation et l'importation.
- La LJVDEC ne peut s'appliquer qu'à des particuliers, contrairement à la LMES et au régime mondial de sanctions de l'UE, qui peuvent également viser des entités.

Fonds et ressources affectés

Le régime canadien de la LMES suit une approche semblable à celle du régime mondial de sanctions de l'UE en ciblant les biens qui appartiennent à des personnes désignées ou que celles-ci détiennent ou contrôlent. En ce qui concerne les règlements de la LMES, l'interdiction d'opérations comprend habituellement des restrictions sur les biens qui sont « détenus ou contrôlés » par une personne inscrite ou par une personne agissant en son nom, tandis que la LJVDEC porte essentiellement sur les biens de la personne inscrite.

Critères d'inscription

Autonome comparativement à multilatéral

La LMES permet l'adoption de sanctions non seulement pour l'application des sanctions d'une organisation régionale à laquelle le Canada appartient (l'Organisation des États américains (OEA), par exemple), mais aussi par solidarité avec l'action mondiale lorsque de telles recommandations ou appels sont faits par des alliés. Comme il existe une *Loi des Nations Unies* distincte qui vise à transposer les obligations du Canada découlant des résolutions

²⁵ « Discours sur l'état de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen », le 16 septembre 2020, publié à l'adresse suivante :

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_1655. Citation intégrale : « Mais qu'est-ce qui nous retient? Pourquoi même de simples déclarations sur les valeurs de l'UE sont-elles retardées, édulcorées ou prises en otage pour d'autres motifs? Lorsque les États membres reprochent à l'Europe d'être trop lente, je leur demande de se montrer courageux et de passer enfin au vote à la majorité qualifiée – du moins en ce qui concerne les droits de l'homme et la mise en œuvre de sanctions. »

du Conseil de sécurité des Nations Unies, la LMES sert à coordonner les mesures discrétionnaires avec la communauté mondiale.

Critères plus définis comparativement à critères moins définis

Les critères d'inscription de la LMES et de la LJVDEC sont moins définis que ceux du régime mondial de sanctions de l'UE. La LMES s'applique à toutes les « violations graves et systématiques des droits de la personne ». Elle n'énumère ni ne précise les violations pertinentes des droits de la personne en dehors de ses règlements. La LJVDEC s'applique aux exécutions extrajudiciaires, à la torture et à toutes les autres « violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale ». Cela signifie que, bien que la LJVDEC permette l'imposition de sanctions en réponse à des violations graves et isolées, la LMES ne permet d'agir que si une violation est grave et systématique. Le régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme de l'UE a des critères d'inscription plus précis, notamment douze violations des droits de la personne, avec une mise en garde : il peut aussi viser exceptionnellement d'autres violations des droits de la personne qui « sont généralisées, systématiques ou suscitent de graves préoccupations au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE [objectifs de la PESC de l'UE] ». La spécificité des critères d'inscription du régime de l'UE limite l'éventail des questions de droits de la personne sur lesquelles l'UE et le Canada peuvent coopérer dans le cadre des régimes de sanctions en matière de droits de la personne.

Auteurs seulement comparativement aux personnes qui les soutiennent et qui leur sont associées

Le régime mondial de sanctions de l'UE et la LMES ciblent trois ensembles d'acteurs pour les violations des droits de la personne, soit ceux qui sont responsables des violations des droits de la personne, ceux qui appuient la perpétration (financièrement, matériellement ou techniquement) et ceux qui sont « associés » aux auteurs et aux personnes qui les soutiennent. Le régime de l'UE mentionne explicitement ces catégories de cibles. La LMES ne mentionne pas quels acteurs sont pertinents pour la commission des violations « graves et systématiques » des droits, mais les règlements d'application contiennent un vaste ensemble d'acteurs semblables au régime de l'UE. Par exemple, le *Règlement* visant la Russie énonce ce qui suit :

- a)** une personne s'adonnant à des activités qui, directement ou indirectement, facilitent une violation ou une tentative de violation de la souveraineté ou de l'intégrité territoriale de l'Ukraine ou procurent un soutien ou du financement ou contribuent à une telle violation ou tentative ou qui entravent le travail d'organisations internationales en Ukraine;
- a.1)** une personne ayant participé à des violations graves et systématiques des droits de la personne en Russie;
- b)** un cadre supérieur ou un ancien cadre supérieur du gouvernement de la Russie;
- c)** un associé ou un parent d'une personne visée à l'un des alinéas a) ou b);
- d)** une entité appartenant à une personne visée à l'un des alinéas a) à c), contrôlée par elle ou agissant pour son compte;
- e)** un cadre supérieur d'une entité visée à l'alinéa d)²⁶.

La LJVDEC ne vise que les personnes qui sont directement responsables ou complices de violations graves des droits de la personne. Elle cible explicitement les personnes qui « soutiennent » les auteurs d'actes de corruption, mais elle ne comprend pas de libellé similaire dans le cas des violations des droits de la personne. Cela pourrait indiquer que la « complicité » doit être interprétée comme désignant uniquement ceux qui sont directement impliqués dans la violation des droits de la personne, et non les personnes qui soutiennent la violation au sens large. De plus, la LJVDEC ne vise pas les personnes qui sont « associées » aux auteurs des violations des droits de la personne ou aux personnes qui les soutiennent. L'absence de catégories de « personnes qui soutiennent » et de « personnes associées » pour ce qui est du ciblage dans le cadre de la LJVDEC pourrait constituer une lacune qui affaiblit les sanctions et permet de les contourner. Par ailleurs, une catégorie moins définie offre certains avantages, comme la souplesse quant aux personnes qui peuvent être visées.

²⁶ <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/j-2.3/page-1.html>

Bien qu'en principe, le régime mondial de sanctions de l'UE vise les acteurs qui soutiennent ceux qui commettent des violations des droits de la personne, ou qui y sont associés, l'application n'est pas facile, car le critère de la conduite personnelle doit être respecté. C'est-à-dire que le soutien ou l'association de l'acteur en question avec les violateurs des droits de la personne doit être justifié pour résister à un examen judiciaire. Par conséquent, il est difficile de continuer de cibler les bailleurs de fonds d'un régime répressif en général, à moins que le soutien financier ne soit directement lié à la violation des droits de la personne. En ce qui concerne l'empoisonnement de Navalny, des sanctions ont été imposées uniquement aux responsables russes concernés, et non aux oligarques qui auraient été à l'origine des actions des responsables ou qui en auraient profité, malgré les demandes du Parlement européen, d'Alexeï Navalny et d'autres groupes de défense des droits civils.

Motifs d'exception

Remarque : D'après les commentaires de l'UE, nous ne faisons pas de distinction entre les diverses catégories d'exceptions et nous discutons de tous les types d'exceptions ensemble/ de façon générique, car il est difficile de faire correspondre les différentes catégories avec celles du régime de l'UE.

Les exclusions du Canada concernent principalement les obligations juridiques de ce dernier et les intérêts de tierces parties de bonne foi, tandis que le régime mondial de sanctions de l'UE porte attention aux besoins des personnes désignées ou des sociétés indirectement touchées. La LMES accorde au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire illimité de délivrer des permis (équivalant aux « dérogations » de l'UE) relativement à toute activité, ainsi qu'à certains besoins fondamentaux ou besoins urgents et humanitaires des personnes désignées. Les règlements d'application de la LMES prévoient une exclusion ou une non-application (équivalente aux « exemptions » de l'UE) pour divers motifs contractuels, juridiques et diplomatiques, comme le remboursement de prêts, les opérations avec des organisations internationales et les opérations par le gouvernement du Canada. De ces exclusions ou exemptions, l'une concerne directement les besoins de la personne désignée – paiements de pension pour les résidents canadiens ou les Canadiens à l'extérieur du pays et paiement pour obtenir des services juridiques relativement aux sanctions. En vertu de la LJVDEC, il existe un permis général ou une dérogation pour les « dépenses raisonnables » des personnes désignées et de leurs personnes à charge. Cela répond aux besoins fondamentaux et humanitaires des cibles. Comme pour la LMES, cette dérogation dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire du ministre des Affaires étrangères. Il n'est pas clair, par exemple, si les dépenses pour d'autres éléments courants comme les primes d'assurance ou les frais d'adhésion à une association professionnelle relèvent ou non des « dépenses raisonnables ».

Le régime mondial de sanctions de l'UE prévoit des dérogations pour les divers besoins des personnes désignées, y compris leurs besoins fondamentaux, ainsi que ceux de leur famille, les besoins humanitaires (tant au niveau individuel que sociétal) et les « dépenses extraordinaires » pour des besoins exceptionnels ou imprévus. De plus, dans le contexte de la COVID-19, un point de contact à l'échelle de l'UE a été établi pour faciliter le travail humanitaire dans les régions assujetties aux sanctions. Cela sera précieux pour soutenir l'activité humanitaire, en particulier dans les zones de conflit.

Motifs de retrait de la liste

De même, les régimes de l'UE et du Canada permettent aux personnes inscrites de demander le retrait de la liste en communiquant directement avec l'organe désigné.

Bien que les régimes de l'UE et du Canada ne prévoient pas de motifs explicites de désinscription, les tribunaux de l'UE en ont reconnu plusieurs, allant de l'atteinte à l'application régulière de la loi à la solidité factuelle et à la proportionnalité des inscriptions (voir l'article 2.5 ci-dessus). Au Canada, il n'existe pas de jurisprudence comparable établissant les motifs de désinscription, bien que la jurisprudence plus large en droit administratif

fournisse certains paramètres. Il convient de noter qu'un contrôle judiciaire est en cours pour la LJVDEC, ce qui pourrait fournir plus de directives.

D'autre part, les régimes canadiens reconnaissent expressément l'erreur sur la personne comme motif de délivrance d'un certificat et prévoient une procédure accélérée et un délai (30 jours en vertu de la LMES; 45 jours en vertu de la LJVDEC) pour le traitement de ces « corrections » administratives. Le régime de l'UE ne prévoit pas de processus simplifié ou accéléré dans les cas d'erreur d'identité.

Délais de traitement

Les régimes canadiens imposent certaines limites de temps pour le traitement des demandes d'exclusion et d'exceptions de la part de personnes désignées. La LMES et la LJVDEC prévoient un délai de 90 jours pour le traitement des demandes de retrait de la liste par le ministre. De plus, la LJVDEC prévoit un délai semblable de 90 jours pour le traitement des demandes d'exception relatives aux « dépenses raisonnables ». Par ailleurs, le régime de l'UE ne prévoit pas de délai pour le traitement de la désinscription ou des exceptions.

Invocation et utilisation

La décision du Canada et de l'Union européenne d'appliquer des sanctions en matière de droits de la personne est fondée sur des considérations politiques et de politique étrangère, tandis que l'impératif normatif du respect des droits de la personne pèse certainement sur le processus décisionnel d'inscription. Bien que le Canada et l'UE (et les États membres de l'UE) aient des intérêts communs en matière de politique étrangère et un engagement commun à l'égard de la promotion des droits de la personne, il peut y avoir des situations où les intérêts en matière de politique étrangère entrent en conflit avec un désir concerté de sanction, même s'il y a un cas très réel de violation des droits de la personne universellement reconnus. Le Canada et l'UE s'entendent sur des sanctions coordonnées contre les acteurs russes et chinois, car il y a à la fois des violations graves des droits de la personne et un intérêt en matière de politique étrangère pour le Canada et l'UE de s'harmoniser avec d'autres alliés aux vues similaires contre ces États puissants. Toutefois, dans les cas où l'impératif de la politique étrangère n'est pas aussi impérieux pour l'un ou l'autre, la coordination est moins susceptible de se produire.

Mise en œuvre

Obtenir une vue d'ensemble des actions de mise en œuvre et des renseignements est un défi récurrent du côté de l'UE, car il est géré par chaque État membre, la Commission s'appuyant sur les renseignements fournis par les États membres. Pour cette raison, il est difficile de comparer le rendement en matière de mise en œuvre des régimes de l'UE et du Canada.

Les régimes canadiens exigent que les opérateurs économiques déclarent aux autorités compétentes non seulement les cas d'application des sanctions, mais aussi les tentatives d'opérations par des personnes désignées. Le régime de l'UE exige de façon générale la « communication de renseignements », mais pas explicitement en ce qui concerne les tentatives d'opérations. La directive de la Commission précise que cette dernière est en effet attendue des acteurs économiques. Il serait plus utile d'inclure des dispositions explicites à cet égard dans le régime de l'UE pour une application uniforme, surtout étant donné que ce ne sont pas tous les États membres qui établissent des procédures de déclaration particulières.

En ce qui concerne les autres actes de bonne foi ou les omissions de conformité aux sanctions, le régime de l'UE accorde aux opérateurs économiques l'immunité contre la responsabilité civile et criminelle, tandis que les régimes canadiens prévoient la responsabilité civile et criminelle.