



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

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE LA CHAMBRE DES
COMMUNES (FAAE) DANS LE CADRE DE SON ÉTUDE DES RÉGIMES DE
SANCTIONS DU CANADA

Juin 2023

Auteur : Brandon Silver,
directeur des politiques et des projets et avocat en droits internationaux de la personne
Courriel : Brandonsilver@CRWDP.org

À propos du CRWDP

Le CRWDP est un groupe international unique de parlementaires, d'universitaires, de juristes, de défenseurs des droits de la personne, d'organismes non gouvernementaux et d'étudiants unis dans la quête de la justice, qui s'inspirent de l'héritage humanitaire de Raoul Wallenberg.

Notre programme de sanctions

Le fondateur et président du CRWDP, l'honorable Irwin Cotler, a été l'instigateur du projet de loi sur les sanctions de type Magnitski en tant que parlementaire, et le personnel du Centre a ensuite lancé une campagne de sensibilisation multidimensionnelle qui a donné lieu à son adoption à l'unanimité. Depuis, le CRWDP a joué un rôle de premier plan en proposant plusieurs désignations illustres et en fournissant des conseils d'experts sous la forme de témoignages devant la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que lors de réunions avec le premier ministre, les principaux ministres et les fonctionnaires.

En tant que chef de file de la campagne internationale Global Justice for Sergei Magnitsky et coprésident de la Coalition internationale des sanctions comprenant plus de 375 principales organisations non gouvernementales mondiales qui plaident en faveur de sanctions ciblées contre les auteurs de violations des droits de la personne et de corruption, le CRWDP a joué un rôle essentiel dans les conseils aux organisations de la société civile, aux parlementaires et aux gouvernements du monde entier, y compris en Australie, en Union européenne et au Japon, en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de lois sur les sanctions ciblées.

Quatorze façons pour le gouvernement de renforcer ses cadres de mise en œuvre des sanctions de type Magnitski

Le gouvernement du Canada peut être un chef de file mondial de la protection de la dignité et de la démocratie en renforçant l'application de sanctions ciblées. L'étude du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international sur le régime de sanctions du Canada constitue une occasion très propice de tracer la voie à suivre.

Alors que les membres du Comité entreprennent leur étude, et que le gouvernement met en place son nouveau bureau des sanctions, nous proposons 14 recommandations en vue de leur examen.

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

Les sanctions ciblées se révèlent être un outil puissant visant à faire pression sur le gouvernement.

Les interdictions de visa, les saisies des biens et les interdictions de faire des transactions sont des sanctions qui isolent les architectes de la répression, qui les transforment en parias mondiaux et qui les coupent des capitaux qui leur permettent de financer leur oppression.

Ces sanctions servent également à protéger la souveraineté canadienne contre les effets corrosifs des capitaux étrangers corrompus ainsi qu'à garantir que nos institutions et nos marchés financiers ne contribuent pas à des violences à l'étranger.

Ce sont autant de résultats positifs mesurables.

En fait, la Loi de Sergueï Magnitski adoptée par le gouvernement en 2017 a changé la donne. Elle a permis d'abaisser le seuil d'application des sanctions autonomes de « violation grave de la paix et de la sécurité internationales [...] qui a entraîné ou est susceptible d'entraîner une grave crise internationale » à « violations flagrantes et systématiques des droits de la personne » ou à « actes de corruption¹ ». Par conséquent, nous utilisons l'expression « sanctions de type Magnitski » pour désigner les mesures prises en vertu de ces seuils inférieurs postérieurs à 2017 dans le cadre de la *Loi sur la*

¹ La *Loi sur les mesures économiques spéciales*, al. 4(1.1)c) et d) et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, par. 4(2).

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

L'adoption de cette loi en 2017 signifie que, sur les quelque 2 000 sanctions ciblées qui ont été mises en œuvre depuis cette date², 482 sont des sanctions de type Magnitski à l'égard de violations des droits de la personne et de la corruption³.

Avec un total de 35 régimes de sanctions⁴, le Canada se classe au premier rang de la mise en œuvre de sanctions de type Magnitski, derrière les États-Unis et loin devant tous les autres pays, ce qui est d'autant plus admirable que nous ne disposons que d'une fraction des ressources.

Pour contribuer à renforcer encore de tels changements transformateurs, voici ce que nous recommandons :

- 1) **Le gouvernement devrait qualifier toutes les désignations relatives aux droits de la personne et à la lutte contre la corruption de « sanctions semblables à celles prévues par la loi Magnitski ».** Une grande partie du discours public concernant nos cadres de sanctions ciblées est confuse quant à la forme et à la fonction des désignations que prévoient les lois. Tant pour ceux qui soumettent des preuves que pour nos alliés dans le monde, la stratégie de communication actuelle dans les annonces gouvernementales concernant la mise en œuvre des sanctions dans les différents cadres donne l'impression erronée que celles-ci sont plutôt disparates, alors qu'elles ont les mêmes effets et sont mises en œuvre pour les mêmes actes criminels.

Plus important encore, le nom « Magnitski » en est venu à désigner le mouvement de défense des droits de la personne le plus important de notre époque, inspirant la crainte aux auteurs de violations des droits et l'espoir dans le cœur des victimes. Il renforce donc également la valeur rhétorique de ces outils.

- 2) **Il faudrait harmoniser les lois canadiennes sur les sanctions afin de combler les failles et les néants dans celles-ci.** On devrait supprimer le mot

² La liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/consolidated-consolide.aspx?lang=fra.

³ Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years (2022) [TRANSLATION], <https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-YearsNovember-2022.pdf>. Ce rapport porte sur 324 sanctions semblables à celles prévues par la loi Magnitski jusqu'au 30 septembre 2022. De plus, 158 nouvelles sanctions de type Magnitski ont été imposées du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} juin 2023.

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

« systématique » du déclencheur de violation des droits de la personne de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, « violations flagrantes et systématiques des droits de la personne », ce qui donnerait au gouvernement plus de latitude pour la mise en œuvre de la *Loi* et serait conforme à la norme de « violations flagrantes » dans la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC)⁵.

Parallèlement, il faudrait modifier la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* de manière à remplacer « ressortissant étranger » par « personne étrangère », afin que les dispositions de la *Loi* puissent s'appliquer aux entités en plus des personnes. Cette modification donnerait également au gouvernement une portée d'applications plus large et permettrait d'harmoniser la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* avec la *Loi sur les mesures économiques spéciales*.

- 3) **Le Parlement devrait rapidement faire en sorte que le fait d'être soumis à des sanctions soit un motif d'interdiction de territoire au Canada.** Si les sanctions de type Magnitski concernant les droits de la personne et la corruption prévues par la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* sont des motifs d'interdiction de territoire au Canada, les sanctions imposées en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour des atteintes graves à la paix et à la sécurité internationale ne le sont pas⁶. En conséquence, le Parlement devrait modifier la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour veiller à ce que cette lacune dans l'application de la *Loi* pour l'admission au Canada soit comblée⁷.

- 4) **Le Canada devrait créer un groupe de contact international des pays dotés de lois Magnitski.** La grande majorité des décisions du gouvernement du Canada en matière de sanctions de type Magnitski (79 %) sont prises unilatéralement et sans coopération structurée entre les alliés⁸, malgré nos intérêts et nos valeurs communs ainsi que les menaces que nous cherchons à contrer. Il peut en résulter

⁵ *Supra* note 1.

⁶ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, al. 35(1)d) et e).

⁷ Le gouvernement a annoncé son intention de modifier la *Loi*, mais les modifications pertinentes n'ont toujours pas été mises en œuvre. « Le gouvernement interdira aux Russes sanctionnés d'entrer au Canada » (17 mai 2022) <https://www.canada.ca/fr/agence-services-frontaliers/nouvelles/2022/05/le-gouvernement-interdira-aux-russes-sanctionnes-dentrer-au-canada.html>; « Le 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 est à l'étape du rapport à la Chambre des communes ». <https://www.parl.ca/legisinfo/fr/projet-de-loi/44-1/s-8>.

⁸ Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years (2022) [TRADUCTION], p. 19 <https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/11/Multilateral-Magnitsky-Sanctions-at-Five-YearsNovember-2022.pdf>.

une fuite d'actifs, une personne sanctionnée blanchissant ses gains obtenus frauduleusement et menant ses activités dans une autre administration parallèle. Cela entraîne également la réduction de la valeur rhétorique et de la réputation significative, car l'inscription d'un pays sur la liste peut être caractérisée comme une aberration singulière parmi des démocraties plus raisonnables plutôt que comme une réalisation dans la quête de justice et de responsabilisation.

Avec des seuils de déclenchement semblables ancrés dans le droit international, les gouvernements aux vues similaires peuvent mettre en œuvre des sanctions simultanément et de manière coordonnée, afin d'en maximiser les retombées.

Aujourd'hui, les gouvernements qui ont adopté des lois Magnitski se limitent à des conversations bilatérales informelles entre les unités responsables des sanctions et à des partages de renseignements occasionnels sur des cibles prometteuses. La coordination multilatérale s'intensifie, mais elle est ponctuelle plutôt que systémique, et particulière à un sujet, et non globale⁹.

Un groupe de contact international permettrait non seulement une mise en œuvre plus efficace des sanctions sur le plan multilatéral, mais il constituerait également une tribune pour l'échange de pratiques exemplaires et l'apprentissage de la mise en œuvre de ce mécanisme juridique relativement nouveau.

En outre, les membres de nombreuses autres Assemblées législatives envisagent activement d'adopter leur propre loi Magnitski, mais s'exposent souvent à d'énormes pressions de l'opposition dans le cadre de leurs délibérations. Qu'il s'agisse d'intérêts particuliers internes ou d'acteurs étrangers malveillants, ces parlementaires de principe bénéficieraient du soutien coordonné des gouvernements signataires de la loi Magnitski et respectueux des droits. Le groupe de coordination diplomatique proposé pourrait soutenir ceux qui envisagent de promulguer des lois Magnitski, notamment en partageant le savoir-faire technique dans le processus de rédaction législative, les déclarations publiques importantes, et les interventions parlementaires qui démontrent le soutien des économies de premier plan à de telles orientations.

⁹ Voir, par exemple, « Affaires mondiales Canada s'entretient avec ses partenaires internationaux au sujet des mesures liées aux sanctions visant le Myanmar » (24 mai 2023), <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2023/05/affaires-mondiales-canada-sentretient-avec-ses-partenaires-internationaux-au-sujet-des-mesures-liees-aux-sanctions-visant-le-myanmar.html>; voir aussi « Déclaration des dirigeants du G7 sur l'Ukraine », article 7 (19 mai 2023), https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g7/documents/2023-05-19-statement-ukraine-declaration.aspx?lang=fra

Le Canada dispose d'une capacité de rassemblement unique et peut contribuer à orienter le débat sur les sanctions mondiales en pilotant ce groupe de coordination multilatéral. Le Canada bénéficierait énormément d'un forum rationalisé pour encourager d'autres États à adopter nos désignations et nos interventions stratégiques unifiées pour amener davantage d'États à adopter des lois Magnitski.

- 5) **Le gouvernement du Canada devrait adopter une approche pangouvernementale pour aborder les sanctions et créer un point de contact unique afin d'assurer la coordination entre les ministères et au sein de ses alliés sur la scène internationale.**

Les acteurs gouvernementaux affectés aux désignations Magnitski sont multiples, allant du personnel des Affaires mondiales, qui prépare les listes, à celui du ministère de la Justice, qui vérifie en la légalité, en passant par les employés des ministères des Finances et de la Sécurité publique, qui aident à recueillir les renseignements pertinents et à faire respecter les sanctions. Malheureusement, comme dans toute structure bureaucratique, les nombreux intervenants concernés peuvent conduire à des cloisonnements et au ralentissement d'un processus urgent. L'établissement d'un groupe de travail intergouvernemental visant à soutenir le Bureau des sanctions à Affaires mondiales, avec un point de contact central, garantirait une plus grande efficacité interne et fournirait également un point de contact allié unique.

Le Task Force KleptoCapture des États-Unis constitue un excellent modèle qui pourrait être utilisé pour l'application des sanctions de manière plus générale, et le Bureau de coordination des sanctions du Département d'État, dirigé par un ambassadeur et habilité à assurer la coordination interne entre les différents départements et la coordination internationale entre les alliés, peut servir de source d'inspiration pour les réformes pour le Canada¹⁰. L'Office of Foreign Assets Control du Département du Trésor américain et l'Office of Sanctions Implementation du Trésor britannique offrent également des modèles efficaces de bureaux spécialisés et centralisés pour la mise en œuvre ainsi que l'application des sanctions¹¹.

¹⁰ U. S. Department of Justice, « Attorney General Merrick G. Garland Announces Launch of Task Force KleptoCapture » (2 mars 2022), <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-g-garland-announces-launch-task-force-kleptocapture>; U. S. Department of State, « Head of the Office of Sanctions Coordination », <https://www.state.gov/head-of-the-office-of-sanctions-coordination/>

¹¹ <https://ofac.treasury.gov/>; [https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-financial-sanctions-implementation#:~:text=The%20Office%20of%20Financial%20Sanctions%20Implementation%20\(OFSI\)%20helps%20to%20ensure,is%20part%20of%20HM%20Treasury.](https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-financial-sanctions-implementation#:~:text=The%20Office%20of%20Financial%20Sanctions%20Implementation%20(OFSI)%20helps%20to%20ensure,is%20part%20of%20HM%20Treasury.)

- 6) **Le gouvernement du Canada devrait se tenir aux côtés des victimes les plus vulnérables du monde, en veillant à ce que la mise en œuvre et l'analyse tiennent compte de l'équité et de la vulnérabilité.** À titre d'exemple, si l'on effectuait une analyse comparative entre les sexes en accordant une attention particulière aux inégalités et aux vulnérabilités uniques des femmes, des enfants, des Autochtones, des personnes LGBTQ2IA+ et d'autres personnes identifiées dans la stratégie nationale de lutte contre le racisme, cela constituerait un ajout important au processus d'élaboration des politiques¹². Elle serait d'autant plus pertinente que les données démontrent que le gouvernement du Canada n'a pas encore mis en œuvre de sanctions pour les crimes visant la plupart de ces catégories de victimes¹³.

Dans les annonces publiques, dans seulement 7 % des cas de sanctions de type Magnitski au Canada, on a mentionné des victimes féminines et, dans seulement 1 % des cas, des enfants¹⁴. Aucune mention des Autochtones ni des personnes LGBTQ2IA+¹⁵. Une analyse plus poussée au moment de l'élaboration des sanctions pourrait contribuer à combler les lacunes et à garantir une plus grande réactivité ainsi qu'une plus grande responsabilité à l'égard des plus vulnérables. Les personnes LGBTQ2IA+ sont souvent les premières cibles de la répression totalitaire et autoritaire; les attaques contre les peuples autochtones sont souvent au cœur d'attaques plus larges contre les mesures de protection écologique et les défenseurs de l'environnement qui luttent contre les changements climatiques; et l'antisémitisme est toxique pour la démocratie et mine les droits fondamentaux de tous¹⁶. Les sanctions ciblées pourraient être un puissant outil permettant de lutter contre la haine à l'égard des groupes vulnérables et de prévenir ainsi des atrocités¹⁷. La stratégie nationale de lutte contre le racisme du Canada définit d'importants outils et paramètres consensuels pour la protection des minorités, tels que la définition de l'antisémitisme de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste, qui devrait être utilisée par Affaires mondiales Canada dans le cadre de l'élaboration de ses politiques.

¹² Gouvernement du Canada, « Construire une fondation pour le changement : La stratégie canadienne de lutte contre le racisme 2019-2022 » (2019), <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/campagnes/mobilisation-contre-racisme/strategie-contre-racisme.html>

¹³ Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years [TRADUCTION], p. 19.

¹⁴ *Id.* 43 et 44.

¹⁵ *Id.* 45.

¹⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « A/74/358: Report on combating antisemitism to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief » (20 septembre 2019) [EN ANGLAIS SEULEMENT], <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a74358-report-combating-antisemitism-eliminate-discrimination-and->

¹⁷ Irwin Cotler, Ahmed Shaheed et Brandon Silver, « Curbing the Hate Pandemic » [EN ANGLAIS SEULEMENT], <https://www.project-syndicate.org/commentary/targeted-individual-sanctions-to-combat-hate-pandemic-by-irwin-cotler-et-al-2021-08>

Une analyse prenant en compte les groupes en quête d'équité permettrait de faire progresser la stratégie canadienne de lutte contre le racisme, la politique d'aide internationale féministe du Canada, les droits de l'homme universels et nos intérêts nationaux¹⁸.

- 7) **La manière dont le gouvernement annonce ces sanctions est importante. Le Canada devrait annoncer les sanctions de manière plus détaillée et collaborer avec les partenaires de la société civile et les intervenants pour renforcer ce message.**

Les communiqués de presse et les déclarations publiques qui accompagnent les désignations de sanctions ciblées du Canada contiennent très peu de renseignements sur la nature des crimes ou les victimes. Des renseignements plus précis renforceraient l'impact des annonces de sanctions. En effet, de telles mesures renforceraient les éléments des sanctions qui consistent à « nommer et à dénoncer » (stigmatiser les auteurs tout en responsabilisant les victimes et en leur donnant la parole). Parallèlement, cela pourrait également contribuer à soutenir la liberté des médias et les efforts de la société civile sur le terrain en atténuant la désinformation et en fournissant des données crédibles aux campagnes en faveur de la démocratie et des droits de la personne.

Concrètement, ce changement permettrait également de fournir des données essentielles pour la recherche et l'analyse de la société civile canadienne, afin d'éclairer une élaboration plus efficace de politiques en faisant preuve d'une plus grande transparence.

- 8) **Le Canada devrait généraliser l'utilisation de sanctions ciblées dans des cas précis de détention arbitraire et encourager d'autres pays à renforcer cette pratique en faisant de même.** Le gouvernement du Canada peut également modifier ses lois sur les sanctions afin de mentionner précisément la détention arbitraire comme critère de déclenchement, comme il le fait dans la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* avec des catégories de victimes telles que les dénonciateurs d'actes fautifs et les défenseurs des droits de la personne.

¹⁸ Gouvernement du Canada, « Politique d'aide internationale féministe du Canada »
https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=fra.

En effet, les politiques, les pratiques et le langage législatif qui sont relatifs aux sanctions de type Magnitski peuvent contribuer à faire avancer les priorités de la politique étrangère du Canada. Du fait qu'il a piloté la Déclaration contre la détention arbitraire dans les relations d'État à État, le gouvernement du Canada peut utiliser ses lois Magnitski pour lui donner du mordant et modifier ainsi le calcul lors d'une prise d'otages.

En vertu d'une soumission d'une sanction de type Magnitski et d'un plaidoyer de notre centre pour les droits de la personne, dans le cas de Vladimir Kara-Murza, il a servi d'excellent exemple à suivre en devenant le tout premier à imposer des sanctions aux personnes directement engagées dans des détentions arbitraires particulières. Au sommet des dirigeants du G20 à Bali, en novembre 2022, le premier ministre Trudeau a annoncé la désignation des 23 membres des secteurs de la justice et de la sécurité russes, y compris des juges, des policiers et des procureurs, qui facilitaient la détention arbitraire de Vladimir Kara-Murza en Russie¹⁹. Les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont ensuite suivi l'exemple du Canada en appliquant de telles sanctions, les États-Unis citant directement le leadership du Canada comme l'une des raisons de l'annonce des sanctions²⁰.

- 9) **Comme le gouvernement du Canada vise à renforcer les mécanismes internationaux de justice et de responsabilisation, nous recommandons de modifier nos lois sur les sanctions afin d'y inclure expressément une demande du procureur de la CPI, par suite de l'émission d'un mandat d'arrêt de la CPI, comme élément déclencheur de l'examen de la désignation d'une**

¹⁹ « Le premier ministre canadien Justin Trudeau contrecarre l'agression criminelle russe en Ukraine et la répression intérieure au G20 par un soutien militaire et des sanctions de type Magnitski. La ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly se joint au premier ministre pour imposer des sanctions de type Magnitski aux personnes et entités russes responsables de l'emprisonnement injuste de Vladimir Kara-Murza » [TRADUCTION] (14 novembre 2022), <https://www.raoulwallenbergcentre.org/en/press-releases/2022-11-14>; « Le CRWDP organise des journées de plaidoiries majeures à Ottawa en soutien au héros russe, leader prodémocratie et maintenant prisonnier politique, Vladimir Kara-Murza. » (2022), <https://mailchi.mp/4f66b27de041/vladimir-kara-murza-event>.

²⁰ « Treasury Sanctions People Involved in Serious Human Rights Abuse Against Vladimir Kara-Murza » (3 mars 2023) <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1320>; « UK sanctions FSB agents and Russian investigators behind arrest of British-Russian national Vladimir Kara-Murza » (21 avril 2023), <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-fsb-agents-and-russian-investigators-behind-arrest-of-british-russian-national-vladimir-kara-murza#:~:text=On%20Monday%2C%20Mr%20Kara%2DMurza,about%20the%20Russian%20armed%20forces>; « Violation des droits de l'homme en Russie : l'UE dresse la liste des personnes responsables de la condamnation de Vladimir Kara-Murza et du traitement dégradant qui lui est infligé » (5 juin 2023), <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/06/05/human-rights-violations-in-russia-eu-lists-individuals-responsible-for-vladimir-kara-murza-s-sentencing-and-degrading-treatment/>.

sanction²¹. Si tous les États membres de la CPI suivaient une telle politique de façon concertée, les gouvernements de 123 pays pourraient interdire l'accès aux suspects qui sont en fuite.

La simple pression exercée par les interdictions financières et les interdictions de visa imposées par quelques États clés pourrait faire changer d'avis et encourager le transfert ou l'extradition d'un suspect. Cela permettrait également d'éviter que l'intégrité et la crédibilité de la CPI ne soient compromises par l'impunité.

- 10) Le gouvernement devrait renforcer l'ordre fondé sur des règles et les institutions multilatérales en appliquant des sanctions conformément aux décisions découlant des Procédures spéciales**
- 11) des Nations Unies, telles que le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire, ou des mécanismes de surveillance des traités internationaux, à l'instar du Comité contre la torture.**

En agissant ainsi, il démontrerait sa confiance à l'égard de ces institutions et dans la force exécutoire des normes internationales. Nous encourageons donc le Canada à mettre en œuvre des sanctions fondées sur des déterminations crédibles et impartiales des organismes d'experts indépendants des institutions multilatérales.

- 12) Les sanctions ciblées du Canada doivent être appliquées plus efficacement.** Les règlements désignant ces personnes et les listes consolidées de sanctions que l'on utilise dans les institutions financières et les entreprises canadiennes pour assurer le respect de la loi doivent fournir des détails supplémentaires permettant d'identifier ces personnes.

Afin d'améliorer l'application de la loi, le gouvernement du Canada doit combler les lacunes flagrantes qui permettent aux personnes et aux entités sanctionnées de contourner les effets de la désignation²². L'application des sanctions nécessite une surveillance accrue des dirigeants et du conseil d'administration d'une entité cotée en Bourse afin d'éviter qu'elles ne créent simplement une nouvelle société pour échapper aux sanctions tout en menant les mêmes activités. Comme les personnes inscrites sur la liste ont souvent des membres de leur famille qui

²¹ Irwin Cotler, Allan Rock et Brandon Silver, « The International Criminal Court at 20 » (6 septembre 2022), <https://www.policymagazine.ca/the-international-criminal-court-at-20/>.

²² Voir Scott Anderson et coll., *Canadian sanctions against Iranian company don't cover board member with business interest in B. C.*, *CBC News* (27 janvier 2023), <https://www.cbc.ca/news/canada/canadian-sanctions-against-iranian-company-don-t-cover-board-member-with-business-interest-in-b-c-1.6726954>.

agissent en leur nom, le contrôle de ce cercle élargi de personnes doit également faire partie de l'application de la loi.

- 13) **Le gouvernement devrait mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs, en s'efforçant d'y inclure les biens immobiliers et les entreprises constituées en société à l'échelle provinciale.** Le récent dépôt du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi canadienne sur les sociétés par actions et apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois établissant un registre fédéral des bénéficiaires effectifs, est une initiative législative importante et percutante que le Parlement devrait adopter rapidement. Toutefois, les entreprises constituées en société au niveau fédéral représentent une proportion relativement faible de l'ensemble des entreprises constituées au Canada. En effet, selon Statistique Canada, il existe plus de 4 357 903 entreprises canadiennes, mais, selon le Conseil canadien des affaires, seulement 458 780 sont constituées en vertu d'une charge fédérale. Ainsi, la grande majorité des entreprises sont constituées en société au niveau provincial et ne seraient donc pas incluses dans le registre proposé de la propriété effective. Une disparité dans les obligations de rendre des comptes à la population entre les sociétés fédérales et provinciales permettrait probablement d'accélérer cette tendance.

En outre, le patrimoine immobilier ne fait pas partie du registre fédéral proposé, ce qui exclut une tribune importante utilisée pour le blanchiment de sommes d'argent acquises illégalement. En effet, des milliards de dollars sont blanchis sur le marché immobilier de la Colombie-Britannique à lui seul²³.

Dans le but d'accroître la transparence, la responsabilisation et la force exécutoire des lois canadiennes sur les sanctions, le gouvernement du Canada devrait collaborer avec les provinces pour veiller à ce que tous les biens immobiliers et toutes les entreprises constituées en société au niveau provincial soient inclus dans un registre de propriété effective accessible au public. Que ce soit par la négociation et des transferts de fonds dédiés pour permettre aux gouvernements des provinces d'agir ou par l'utilisation de l'autorité fédérale en matière de droit pénal dans le cadre de la division constitutionnelle des pouvoirs qui servirait à étendre le registre de la propriété effective proposé, le gouvernement devrait être proactif en cherchant à établir un registre de la propriété effective complet qui réponde à la réalité économique²⁴.

²³ Austin F. Cullen, « Commission of Inquiry into Money Laundering in British Columbia: Final Report » (juin 2022), <https://www.cullencommission.ca/files/reports/CullenCommission-FinalReport-Full.pdf>.

²⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(27).

14) **La saisie et la réaffectation des biens doivent être centrées sur les personnes lésées et s’accompagner d’une politique détaillée ou d’un cadre transparent pour leur indemnisation.** Les modifications apportées à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et à la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, qui permettent la confiscation des avoirs, constituent une contribution transformatrice à la quête de justice et de responsabilisation²⁵. Il est encourageant et louable que leurs dispositions soient mises en œuvre en ce qui concerne les Russes sanctionnés²⁶. De surcroît, la saisie et la confiscation des biens appartenant aux auteurs de violations des droits de la personne sanctionnés par les gouvernements de la Russie et de l’Iran bénéficient d’un soutien massif de la part d’un nombre large et inclusif de Canadiens²⁷.

Si les biens faisant l’objet d’une procédure judiciaire sont finalement confisqués au profit de l’État, et pour tous les biens susceptibles d’être confisqués à l’avenir, le gouvernement devra déterminer la manière dont ils seront réaffectés²⁸.

Les dissidents et les défenseurs des droits de la personne qui mettent leur gagne-pain et leur vie en danger pour défendre les libertés fondamentales méritent de façon particulière d’être pris en considération lors de la réaffectation des biens bloqués. En effet, c’est souvent grâce à leurs témoignages ou à ceux des membres survivants de leur famille que les auteurs de violations des droits de la personne sont désignés et sanctionnés. Bien qu’il ne puisse jamais compenser la perte d’êtres chers ou de membres ni les années perdues à cause d’un emprisonnement injuste, l’argent peut au moins aider les victimes à couvrir une partie des coûts élevés qu’elles doivent assumer pour rebâtir leur vie. Ces personnes qui se dévouent pour aider les plus vulnérables méritent de recevoir l’aide dont elles ont désespérément besoin, qu’il s’agisse de services de

²⁵ *Loi n° 1 d’exécution du budget de 2022* (L. C. 2022, ch. 10), art. 436–451, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2022_10/TexteComplet.html

²⁶ « Le Canada entame le premier processus pour bloquer et confisquer les biens d’un oligarque russe sanctionné » (19 décembre 2022), <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2022/12/le-canada-entame-le-premier-processus-pour-bloquer-et-confisquer-les-biens-dun-oligarque-russe-sanctionne.html>; « Le gouvernement du Canada ordonne la saisie d’un avion-cargo immatriculé en Russie à l’aéroport Pearson de Toronto » (10 juin 2023), <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2023/06/le-gouvernement-du-canada-ordonne-la-saisie-dun-avion-cargo-immatricule-en-russie-a-laeroport-pearson-de-toronto.html>.

²⁷ World Refugee and Migration Council, « Canadians Overwhelmingly Support Seizing the Canadian Assets of Corrupt Foreign Officials who are Violating Human Rights in Russia and Iran » [TRADUCTION] (13 décembre 2022), <https://wrmcouncil.org/news/canadians-overwhelmingly-support-seizing-the-canadian-assets-of-corrupt-foreign-officials-who-are-violating-human-rights-in-russia-and-iran/>.

²⁸ Conformément à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, article 5.6, et à la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus*, article 4.4.

psychologues ou de physiothérapeutes ou d'autres services essentiels, mais le coût de cette aide dépasse souvent leurs moyens financiers. De surcroît, le ciblage de ces personnes courageuses s'accompagne souvent d'une composante pécuniaire directe lorsque les auteurs de violations des droits de la personne confisquent injustement leurs biens ou les soumettent à de fortes sanctions financières ou à des frais de cautionnement exorbitants en cas d'arrestations arbitraires²⁹.

Par conséquent, le gouvernement canadien devrait établir une politique transparente ou un cadre formel pour l'indemnisation des victimes par le truchement des fonds confisqués. En particulier pour les pays où les responsables sont un auteur, comme l'Iran, plutôt qu'un partenaire, comme l'Ukraine, cela pourrait inclure la création par le gouvernement du Canada d'un fonds dédié aux victimes³⁰. Un tel fonds spécialisé dans le soutien aux victimes d'un régime violant les droits de la personne et de ses fonctionnaires et complices sanctionnés pourrait accorder des subventions à des organisations canadiennes ou internationales fournissant un soutien psychosocial, une réinstallation de réfugiés ou même un financement direct pour les victimes. Le Canada peut s'inspirer des modèles existants, des pratiques exemplaires et des précédents, y compris d'autres fonds et fondations créés ou soutenus par le gouvernement, tels que la Fondation des relations raciales, le Fonds Égalité et le Fonds pour les crimes contre l'humanité³¹.

- 15) **Les lois canadiennes sur les sanctions devraient inclure le rôle crucial du grand public et du Parlement en matière de surveillance.** Les membres de la société civile proposent certains des précédents et certaines des politiques les plus efficaces, et le législateur les met en œuvre. Officialiser leur relation ne ferait que la renforcer.

²⁹ Voir, par exemple, « Nicaragua orders seizure of assets of 222 opposition figures expelled to US » (10 juin 2023) [en anglais seulement], <https://www.laprensalatina.com/nicaragua-orders-seizure-of-assets-of-222-opposition-figures-expelled-to-us/>; https://twitter.com/maradiaga/status/1667484420792635393?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet

³⁰ Comme le précise un document à paraître du Conseil de l'Atlantique intitulé « Proposal for the creation of an Iranian-Canadian Fund for Victims » [EN ANGLAIS SEULEMENT], <https://www.atlanticcouncil.org/programs/middle-east-programs/strategic-litigation-project/>;

³¹ *Loi sur la Fondation canadienne des relations raciales* (L. C. 1991, ch. 8), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-21.8/TexteCompleet.html>; « Partenariat pour financer l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles dans les pays en développement » https://www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/gender_equality_egalite_des_genres/index.aspx?lang=fra; *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (L. C. 2000, ch. 24), articles 30-32, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-45.9/TexteCompleet.html>.

Le public ou les parlementaires devraient pouvoir demander au gouvernement de prendre des sanctions, de réaffecter des actifs ou d'exiger une explication complète si le gouvernement refuse. Dans la procédure parlementaire canadienne, on trouve des précédents et des orientations pour de telles pratiques de surveillance législative. Ainsi, les questions inscrites au *Feuilleton* conformément à l'article 39 du *Règlement de la Chambre des communes* donnent généralement lieu à des réponses gouvernementales de fond dans un délai prescrit de 45 jours³². Le dépôt de pétitions par des membres du public est également une pratique parlementaire bien connue qui permet d'obtenir un engagement significatif du gouvernement³³.

Le renforcement de l'engagement du Parlement et de la société civile permettrait de consolider la démocratie canadienne ainsi que de préciser la fonction de ses cadres de sanctions, en favorisant à la fois une meilleure compréhension de la part du public et une plus grande efficacité de la collecte de preuves et de l'application de la loi.

³² Voir *Règlement de la Chambre des communes*, chapitre V, <https://www.noscommunes.ca/procedure/reglements/chap5-f.html>.

³³ Voir *Règlement de la Chambre des communes*, chapitre IV, <https://www.noscommunes.ca/procedure/reglements/chap4-f.html>.