



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

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international pour son étude du régime de sanctions du Canada

16 octobre 2023

B'nai Brith Canada est la plus ancienne organisation communautaire juive du Canada vouée à l'éradication du racisme, de l'antisémitisme et de la haine sous toutes ses formes, à la défense des droits des personnes marginalisées, tout en répondant aux besoins fondamentaux des membres de la communauté juive. Notre principal objectif est de lutter contre l'antisémitisme.

SOMMAIRE

La *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski) [LJVDEC]* et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permettent au Canada de mettre en œuvre des sanctions ciblées pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne ou une corruption importante. Toutefois, dans les cinq années qui ont suivi son adoption, la loi de Sergueï Magnitski est tombée en désuétude comme moyen de lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne, puisque seule la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est utilisée à cette fin. Le présent mémoire décrit les dispositions et le fonctionnement de ces textes législatifs, y compris dans le contexte des régimes généraux de sanctions du Canada. Des recommandations sont formulées pour remédier aux faiblesses et renforcer les points forts. Plus précisément, B'nai Brith Canada recommande que le rapport final du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (ci-après « le Comité ») fasse les recommandations suivantes au gouvernement du Canada :

- 1. Enquêter sur les raisons pour lesquelles la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne;**
- 2. Proposer des solutions pour rectifier l'incohérence générale des régimes de sanctions du Canada, notamment en instituant une politique claire et accessible au public concernant la loi à utiliser dans telle ou telle circonstance, et en veillant à ce que les différentes lois en matière de sanctions soient utilisées de manière cohérente et cohésive sur le plan interne;**
- 3. Accroître la transparence, notamment en facilitant la mise en place d'un groupe de coordination, avec une voie claire et formalisée permettant à la société civile de communiquer des demandes à plusieurs gouvernements pour la mise en œuvre de sanctions ciblées;**
- 4. Soutenir l'utilisation du nouveau mécanisme pour réaffecter les actifs des personnes et entités sanctionnées, et faciliter l'établissement d'un rôle clair pour les victimes dans ce processus, y compris un rôle pour les demandeurs individuels, et soutenir l'utilisation des actifs pour aider les victimes dans les pays déchirés par la guerre et les zones de conflit, tels que l'Ukraine;**
- 5. Soutenir l'adoption d'une mesure législative telle que le projet de loi S-247, qui permettrait, dans le cadre de l'application des sanctions, de restreindre et d'interdire les activités liées aux**

membres de la famille, ce qui rendrait plus difficile pour les auteurs de violations flagrantes des droits de la personne et les kleptocrates d'éviter l'application des sanctions en transférant, en donnant ou en vendant leurs biens à des membres de leur famille.

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

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

Des lois similaires existent dans de nombreux pays du monde, permettant généralement la mise en œuvre de sanctions ciblées à l'encontre de fonctionnaires d'États étrangers qui se sont rendus coupables de corruption importante ou de violations flagrantes des droits de la personne internationalement reconnus. Les sanctions peuvent inclure le blocage des biens et des restrictions en matière de visas, de sorte que les personnes sanctionnées par la loi peuvent voir leurs biens gelés et leurs visas, le cas échéant, révoqués.

Des lois similaires existent aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans l'Union européenne, en Estonie, en Lituanie, en Lettonie, à Gibraltar, à Jersey, au Kosovo, en Norvège, en Australie et en République tchèque.

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

La loi de Sergueï Magnitski du Canada permet de mettre en œuvre des sanctions ciblées à l'encontre de fonctionnaires d'États étrangers qui se sont rendus coupables de corruption importante ou de violations flagrantes des droits de la personne internationalement reconnus. En particulier, les ressortissants étrangers suivants peuvent faire l'objet de sanctions :

- 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;
- 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 visant des marchés publics ou l'extraction de ressources naturelles;
- 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.

La loi de Sergueï Magnitski permet de bloquer les biens et d'imposer des sanctions sur les voyages des personnes figurant sur la liste. Plus précisément, en vertu de l'article 4, le gouverneur en conseil peut « par décret, saisir, bloquer ou mettre sous séquestre, de la façon prévue par le décret, tout bien situé au Canada

¹ *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (loi de Sergueï Magnitski) L.C. 2017, ch. 21, <https://laws.justice.gc.ca/PDF/J-2.3.pdf>.

et détenu par la personne. ». En outre, le gouverneur en conseil peut interdire à « toute personne au Canada [et] aux Canadiens à l'étranger » :

- a. d'effectuer toute opération, directement ou indirectement, portant sur un bien de l'étranger visé, indépendamment de la situation du bien;
- b. de conclure, directement ou indirectement, toute opération financière liée à une activité décrite ci-dessus;
- c. de fournir ou acquérir des services financiers ou connexes, pour le bénéfice de l'étranger visé ou en exécution d'une directive ou d'un ordre qu'il a donné;
- d. de rendre disponibles des biens, où qu'ils soient, à l'étranger visé ou à une personne agissant en son nom.

La loi de Sergueï Magnitski du Canada a modifié la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) pour désigner les ressortissants étrangers interdits de territoire au Canada pour cause de violation des droits de la personne ou des droits internationaux.

Loi sur les mesures économiques spéciales

Conformément à l'alinéa 4(1.1)c) de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, des sanctions peuvent être mises en œuvre si « des violations flagrantes et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger »². Dans ce cas, le gouverneur en conseil peut ordonner la saisie, le gel ou la mise sous séquestre de biens situés au Canada et appartenant à l'État étranger, à une personne se trouvant dans cet État ou à un ressortissant de cet État qui ne réside pas habituellement au Canada. Le gouverneur en conseil peut également restreindre ou interdire les relations avec l'État étranger de diverses manières, notamment en interdisant aux Canadiens (ou aux personnes se trouvant au Canada) d'effectuer des opérations sur des biens détenus par des ressortissants de cet État étranger³.

L'une des principales différences entre la loi de Sergueï Magnitski et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est que la loi de Sergueï Magnitski n'autorise les sanctions ciblées que sur les individus, tandis que la *Loi sur les mesures économiques spéciales* autorise les sanctions sur les individus et sur les entités.

Une autre différence essentielle entre les deux lois est que, contrairement à la loi de Sergueï Magnitski, qui prévoit l'ajout d'individus à une liste, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permet une certaine souplesse dans la mesure où la mise en œuvre des sanctions se fait par la prise de règlements.

Une nouvelle loi autorise la réaffectation des actifs

Les modifications à la loi de Sergueï Magnitski et à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, adoptées par le biais de la *Loi d'exécution du budget* de 2022, permettent désormais au gouvernement du Canada de vendre les actifs des fonctionnaires et entités étrangers sanctionnés, et d'utiliser le produit de la vente pour indemniser les victimes⁴.

Le mécanisme consiste en une requête auprès de la Cour fédérale du Canada, dans laquelle le gouvernement du Canada demande que les actifs détenus par les fonctionnaires ou les entités sanctionnés au Canada soient

² *Loi sur les mesures économiques spéciales* L.C. 1992, ch. 17, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/s-14.5/page-1.html>.

³ *Ibid.*

⁴ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022* (L.C. 2022, ch. 10), https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2022_10/page-30.html.

réaffectés et que les recettes soient utilisées pour indemniser les victimes⁵. Cette nouvelle capacité à réaffecter les actifs peut s'appliquer aux personnes sanctionnées en vertu de la loi de Sergueï Magnitski ou de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Les personnes ayant un intérêt dans le bien ont des droits dans le cadre de la procédure.

II. MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LA JUSTICE POUR LES VICTIMES DE DIRIGEANTS ÉTRANGERS CORROMPUS (LOI DE SERGUEÏ MAGNITSKI) ET DE LA LOI SUR LES MESURES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

La loi de Sergueï Magnitski est tombée en désuétude

Bien que les dispositions de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* permettent la mise en œuvre de sanctions ciblées pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne, seule la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est, dans la pratique, actuellement utilisée à cette fin. De 2018 à août 2023, la loi de Sergueï Magnitski n'a pas du tout été utilisée pour mettre en œuvre des sanctions ciblées. De même, elle n'a pas été utilisée, depuis 2018, en réponse à des violations flagrantes des droits de la personne. Les trois ressortissants libanais ajoutés à la liste de la loi de Sergueï Magnitski en août 2023 y ont été inscrits en raison de leur implication dans des affaires de corruption importantes⁶.

On ne sait pas exactement pourquoi la loi de Sergueï Magnitski est tombée en désuétude ni pourquoi elle continue à ne pas être utilisée pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne. Peut-être est-ce dû à l'inertie bureaucratique, en ce sens que les fonctionnaires connaissent mieux la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, et préfèrent donc l'utiliser plutôt que la loi de Sergueï Magnitski. Peut-être les fonctionnaires préfèrent-ils la flexibilité offerte par la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour adopter des sanctions par le biais de règlements. Il est possible que les responsables gouvernementaux préfèrent la *Loi sur les mesures économiques spéciales* parce qu'elle permet de mettre en œuvre des sanctions ciblées à l'encontre d'entités et d'individus. Il s'agit peut-être d'une combinaison de plusieurs de ces facteurs.

La loi de Sergueï Magnitski a modifié la *Loi sur les mesures économiques spéciales* lors de son adoption en 2017. En ce sens, la loi de Sergueï Magnitski est toujours utilisée chaque fois que la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est utilisée pour mettre en œuvre des sanctions ciblées en réponse à des violations flagrantes des droits de la personne. Cependant, le fait que la loi de Sergueï Magnitski ne soit pas elle-même utilisée à cette fin conduit à un régime de sanctions confus et incohérent en général. La confusion est d'autant plus grande que, souvent, les rapports sur la mise en œuvre des sanctions ciblées par le Canada les qualifient à tort de « sanctions Magnitski » ou de « sanctions de type Magnitski », alors qu'il ne s'agit pas, en fait, de la loi de Sergueï Magnitski qui est utilisée⁷.

⁵ *Ibid.*; voir également Steven Chase, « Canada giving itself power to turn over sanctioned Russian assets to Ukraine », *The Globe and Mail*, 26 avril 2022, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canada-giving-itself-power-to-pay-out-compensation-from-sanctioned/>.

⁶ « Le Canada impose de nouvelles sanctions à des ressortissants libanais », communiqué de presse, Affaires mondiales Canada, 10 août 2023, <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2023/08/le-canada-impose-de-nouvelles-sanctions-a-des-ressortissants-libanais0.html>.

⁷ Voir, par exemple, la référence à l'attaché de presse du ministre des Affaires étrangères, Adrien Blanchard, décrivant les sanctions du Canada à l'encontre des responsables russes comme étant de « style Magnitski », dans l'article de Steven Chase : « After much fanfare, Canada has hardly used the Sergei Magnitsky Law to target human-rights abusers », *The Globe and Mail*, 24 novembre 2022, <http://www.theglobeandmail.com/politics/article-magnitsky-law-canada-sanctions/>.

Le multilatéralisme, une exigence non écrite

Une autre caractéristique du fonctionnement, dans la pratique, de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* est que la décision du gouvernement du Canada d'appliquer ou non des sanctions ciblées dans un cas donné est apparemment autant liée à la politique qu'à des violations flagrantes des droits de la personne ou à une corruption importante. Une considération politique importante semble être de savoir si les alliés du Canada ont ou non mis en œuvre des sanctions ciblées en réponse à un événement particulier. Si les alliés du Canada ont mis en œuvre des sanctions ciblées en utilisant leur propre loi Magnitski ou une loi de type Magnitski, il est plus probable que le Canada les suive. Et ce, en dépit du fait que ni la loi de Sergueï Magnitski ni la *Loi sur les mesures économiques spéciales* n'exigent que les sanctions soient mises en œuvre de manière multilatérale. Cette situation exacerbe la confusion générale qui entoure les régimes de sanctions du Canada.

Le fait que les États-Unis aient mis en œuvre des sanctions ne semble pas non plus suffisant. Le Canada semble avoir besoin d'une coalition plus large. Par exemple, les États-Unis ont mis en œuvre un total de 107 sanctions en réponse aux atrocités commises contre les Ouïghours, avec 57 entreprises chinoises et 33 fonctionnaires et agences gouvernementales chinoises sanctionnés par le gouvernement des États-Unis⁸. En revanche, le Canada, l'Union européenne et le Royaume-Uni n'ont sanctionné que quatre fonctionnaires chinois et une entité, à savoir Zhu Hailun, Wang Junzheng, Wang Mingshan, Chen Mingguo et le Bureau de sécurité publique du Corps de production et de construction du Xinjiang (XPCC)⁹.

Il est peu probable que le gouvernement du Canada ne disposait pas d'informations suffisantes pour sanctionner d'autres personnes responsables de violations flagrantes des droits de la personne à l'encontre des Ouïghours. En janvier 2020, le Uyghur Rights Advocacy Project a soumis les noms de 10 fonctionnaires chinois à la division des sanctions d'Affaires mondiales Canada¹⁰. Un seul (Zhu Hailun) a ensuite été sanctionné par le Canada, l'Union européenne et le Royaume-Uni. Huit de ces 10 personnes font partie de celles qui ont été sanctionnées par les États-Unis¹¹.

De même, les États-Unis ont sanctionné un certain nombre de fonctionnaires et d'entités cubains responsables de violations flagrantes des droits de la personne à la suite des manifestations pacifiques du 11 juillet 2021¹², notamment la Brigada Especial Nacional du ministère de l'Intérieur (les Bérêts noirs du

⁸ Liste des sanctions américaines, Uyghur Human Rights Project, <https://uhrp.org/sanctions/>.

⁹ Sarah Teich, *Justice for Uyghurs* (Macdonald Laurier Institute, 2022), http://macdonaldlaurier.ca/wp-content/uploads/2022/07/July2022_Justice_for_Uyghurs_Teich_PAPER_FWeb.pdf.

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

¹¹ *Ibid.* Tous les noms ci-dessus ont été confirmés comme sanctionnés par les États-Unis, à l'exception de Zhou Jianguo, commandant de la police armée de la XUAR, et de Guan Yanmi, ancien commandant de la police armée de la XUAR.

¹² Le 11 juillet 2021, le peuple cubain s'est engagé dans de grandes manifestations pacifiques. Des centaines de milliers de Cubains sont descendus dans la rue. En réponse, le régime cubain s'est livré à une violente répression, commettant tant d'arrestations arbitraires que Cuba compte aujourd'hui plus d'un millier de [prisonniers politiques](#). Human Rights Watch a en outre [constaté](#) le recours systématique à la détention arbitraire, aux mauvais traitements des détenus et aux poursuites pénales entachées de violations par les fonctionnaires cubains, ainsi que le recours systématique à de la brutalité en détention, y compris la violence sexuelle.

ministère de l'Intérieur), Tropas de Prevención des Forces armées révolutionnaires (les Bérêts rouges des Forces armées révolutionnaires), Álvaro López Miera, Lázaro Alberto Álvarez Casas, Oscar Callejas Valcárcel, Eddy Manuel Sierra Arias, Pedro Orlando Martínez Fernández, Roberto Abelardo Jimenez Gonzalez, Roberto Legrá Sotolongo, Andres Laureano González Brito et Romárico Vidal Sotomayor García¹³. Le premier ministre Justin Trudeau ainsi que le ministère des Affaires étrangères ont condamné la répression violente des autorités cubaines. Toutefois, le gouvernement du Canada n'a pas suivi les États-Unis pour ce qui est d'imposer des sanctions ciblées aux fonctionnaires cubains et/ou aux entités responsables des violations flagrantes des droits de la personne. Et ce, en dépit d'une récente pétition adressée à Affaires mondiales Canada par les organisations non gouvernementales Democratic Spaces et Cuba Decide, demandant officiellement que le Canada mette en œuvre des sanctions ciblées, en réponse à la répression, à l'encontre des personnes et entités susmentionnées déjà sanctionnées par les États-Unis¹⁴.

Ces exemples montrent que le Canada semble avoir besoin, dans la pratique, d'une large coalition multilatérale pour mettre en œuvre des sanctions ciblées, même dans le cadre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Toutefois, le manque de transparence concernant cette exigence, et toute autre considération politique pouvant jouer dans ces décisions, est problématique.

D'autres régimes de sanctions ajoutent à la confusion

La confusion et la lourdeur générales sont exacerbées par l'existence et l'utilisation d'autres régimes de sanctions, au-delà de la loi de Sergueï Magnitski et de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Outre ces deux textes législatifs, il existe également la *Loi sur les Nations Unies*, les désignations d'immigration et les sanctions prévues par le *Code criminel*. La *Loi sur les Nations Unies* permet au gouverneur en conseil de prendre des décrets et des règlements pour permettre l'application des sanctions autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'utilisation des désignations d'immigration permet au Canada de bloquer l'entrée d'individus dans le pays ou de révoquer des visas existants en utilisant la LIPR. En vertu du *Code criminel*, une entité peut être inscrite sur la liste des entités terroristes, ce qui aurait pour effet d'interdire l'entrée de ses membres au Canada, ainsi que de nombreux autres effets : les institutions bancaires et autres institutions financières devraient fournir régulièrement des rapports à leur autorité de réglementation concernant les actifs de l'entité qu'elles détiennent, le cas échéant. Le fait pour un Canadien, où qu'il se trouve dans le monde, de participer à une activité d'un groupe figurant sur la liste ou de la faciliter, si c'est dans le but de renforcer sa capacité à mener des activités terroristes, deviendrait également un délit. Le fait pour un Canadien, où qu'il se trouve dans le monde, de fournir des biens ou des services à ce groupe deviendrait également un délit.

Il y a un manque de transparence concernant le régime de sanctions utilisé dans telle ou telle circonstance, et les raisons pour lesquelles on utilise l'un plutôt que l'autre, ce qui exacerbe la confusion générale qui entoure le régime de sanctions dans son ensemble.

Par exemple, les désignations d'immigration ont été utilisées en 2022 pour interdire à certains membres du Corps des Gardiens de la révolution islamique (CGRI) d'entrer au Canada. Le motif invoqué est que le CGRI est « terroriste ». La vice-première ministre et ministre des Finances, l'honorable Chrystia Freeland, a déclaré sans équivoque :

¹³ Steven Chase : « Canada asked to hit Cuba with sanctions for repressing thousands after major protests », *The Globe and Mail*, 14 novembre 2022, <http://www.theglobeandmail.com/politics/article-canada-cuba-sanctions-protests/>.

¹⁴ *Ibid.*; « Democratic Spaces and the Cuba Decide Promoters Request the Imposition of Targeted Sanctions on Cuban Officials and Entities », 14 novembre 2022, <https://cubadecide.org/2022/11/democratic-spaces-and-the-cuba-decide-promoters-request-the-imposition-of-targeted-sanctions-on-cuban-officials-and-entities/?lang=en>.

« Les dirigeants du CGRI sont des terroristes. Le CGRI est une organisation terroriste. Aujourd'hui, le Canada le reconnaît officiellement et agit en conséquence. Les mesures que nous prenons aujourd'hui pour obliger les hauts responsables du CGRI à rendre des comptes garantiront que le Canada ne sera jamais un refuge pour l'argent du CGRI, pour ses dirigeants ou pour leurs hommes de main. Le Canada est fier de se tenir aux côtés du courageux peuple iranien¹⁵ ».

Toutefois, ce sont des désignations d'immigration qui ont été utilisées. Les sanctions prévues par le *Code criminel* n'ont pas été utilisées pour inscrire le CGRI sur la liste des entités terroristes. Il est absurde que le gouvernement mette en place des désignations d'immigration parce que le CGRI est une entité terroriste, et qu'il omette ensuite d'inscrire le CGRI sur la liste des entités terroristes en vertu du *Code criminel*.

Le fait que le gouvernement n'ait pas inscrit le CGRI sur la liste des entités terroristes en vertu du *Code criminel* est un problème de longue date qui n'a pas de raison d'être claire. B'nai Brith Canada demande au Canada d'inscrire le CGRI sur la liste des entités terroristes en vertu du *Code criminel* depuis des années. En 2018, une motion a été adoptée à l'unanimité à la Chambre des communes à cet effet. Il y a même, à l'heure actuelle, une affaire devant la Cour fédérale pour contester l'inaction du gouvernement sur ce front. L'utilisation par le gouvernement du Canada de désignations d'immigration à l'encontre de certains membres du CGRI est une amélioration par rapport à l'inaction, mais comme décrit ci-dessus, l'utilisation de désignations d'immigration a beaucoup moins de conséquences juridiques que les sanctions prévues par le *Code criminel*. Cette utilisation est également incohérente sur le plan interne par rapport à son objectif déclaré de sanctionner le CGRI parce qu'il s'agit d'une entité terroriste. Le gouvernement ne fait preuve d'aucune transparence quant au raisonnement qui l'a conduit à n'imposer que des désignations d'immigration dans ce cas.

Cette situation est emblématique de l'incohérence générale des régimes de sanctions au Canada. Les sanctions de la désignation d'immigration et du *Code criminel* devraient être utilisées de manière cohérente et interne. L'ensemble du régime de sanctions qui englobe la loi de Sergueï Magnitski, la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, la *Loi sur les Nations Unies*, les désignations en matière d'immigration au titre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) ainsi que les sanctions prévues par le *Code criminel* devraient être cohérentes sur le plan interne et utilisé de manière cohérente sur le plan interne, avec des justifications claires et transparentes. Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international a également recommandé en 2017 que le gouvernement du Canada veille à ce que les sanctions soient « imposées de manière complémentaire et cohérente »¹⁶. Cette recommandation n'a pas été suffisamment mise en œuvre par le gouvernement du Canada.

III. RECOMMANDATIONS

Comme décrit ci-dessus, le fonctionnement des régimes de sanctions au Canada pose des problèmes. Il s'agit notamment de la non-utilisation de la loi de Sergueï Magnitski pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne, de l'incohérence générale des régimes de sanctions et d'un manque de transparence. Dans le même temps, la législation canadienne en matière de sanctions présente des caractéristiques solides et positives, notamment la possibilité de sanctionner des entités en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, et de réaffecter des actifs. Les points forts doivent être soutenus et les faiblesses abordées. Plus précisément, B'nai Brith Canada recommande que le rapport final du Comité comprenne des recommandations à l'intention du gouvernement du Canada, dont les suivantes :

¹⁵ « Le Canada imposera de nouvelles sanctions au régime iranien », *premier ministre du Canada Justin Trudeau*, 7 octobre 2022, <https://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2022/10/07/canada-imposera-de-nouvelles-sanctions-au-regime-iranien>.

¹⁶ Voir la recommandation 1 du rapport de la commission FAAE, <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/FAAE/rapport-7/page-87>.

1. Enquêter sur les raisons pour lesquelles la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée pour lutter contre les violations flagrantes des droits de la personne

La tombée en désuétude de la loi de Sergueï Magnitski n'est pas, en soi, un problème grave. Des sanctions ciblées peuvent être et sont mises en œuvre en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Cependant, le fait que les rapports sur la mise en œuvre par le Canada de sanctions ciblées en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* qualifient souvent de manière trompeuse ces sanctions de Magnitski ou de type Magnitski génère de la confusion et un manque de transparence. Il faudrait examiner cette question.

Si le gouvernement du Canada préfère l'appellation « Magnitski », il devrait chercher à savoir pourquoi la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée et remédier aux problèmes qui peuvent être à l'origine de cette non-utilisation. Par exemple, si la loi de Sergueï Magnitski n'est pas utilisée parce que, contrairement à la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, elle ne prévoit pas de flexibilité par le biais de règlements, alors peut-être que la loi de Sergueï Magnitski devrait être modifiée pour prévoir une flexibilité par le biais de règlements.

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

Il devrait également y avoir une politique claire et accessible au public concernant la loi à utiliser dans telle ou telle circonstance, et les différentes lois en matière de sanctions devraient être utilisées de manière cohérente et cohésive sur le plan interne.

En principe, il existe deux types de sanctions : les sanctions à l'égard des innocents pour faire pression sur les coupables et les sanctions à l'égard des coupables. La loi de Sergueï Magnitski peut être utilisée pour mettre en œuvre des sanctions contre les coupables, tandis que la *Loi sur les mesures économiques spéciales* peut être utilisée pour mettre en œuvre des sanctions contre les innocents afin de faire pression sur les coupables. Plus précisément, et à la suite de tout amendement nécessaire pour encourager l'utilisation de la loi de Sergueï Magnitski, on peut instituer une politique pour demander au gouvernement du Canada d'utiliser la loi de Sergueï Magnitski pour mettre en œuvre des sanctions ciblées contre les responsables de violations flagrantes des droits de la personne ou de corruption importante, et la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour des sanctions de portée plus large.

Avant de mettre en œuvre une telle politique, la loi de Sergueï Magnitski devrait être modifiée pour permettre l'application de sanctions aux entités responsables de violations flagrantes des droits de la personne ou de corruption importante, ainsi qu'aux individus, afin que le Canada ne se retrouve pas soudainement dans l'incapacité de sanctionner les entités coupables.

Il devrait également y avoir une politique claire et accessible au public concernant l'utilisation des désignations en matière d'immigration et des sanctions prévues par le *Code criminel*, ainsi que le moment où chacune de ces mesures est utilisée. Elles doivent être utilisées de manière cohérente et interne. Le CGRI devrait être inscrit sur la liste des entités terroristes en vertu du *Code criminel*. D'une manière générale, les désignations d'immigration ne devraient pas être utilisées sur la base d'une logique de terrorisme sans que les dispositions du *Code criminel* relatives au terrorisme ne soient également invoquées.

3. Accroître la transparence et faciliter la mise en place d'un groupe de coordination

Tous ces éléments devraient être clairement communiqués au public, en particulier à la société civile. Les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle déterminant en fournissant au gouvernement du Canada des informations cruciales sur les auteurs de violations des droits de la personne et les kleptocrates.

Ces organisations doivent bien comprendre quelle loi sur les sanctions est utilisée dans quelles circonstances.

Ces organisations devraient également disposer d'une voie claire et formalisée pour communiquer au gouvernement du Canada les demandes d'application de sanctions. Actuellement, les organisations non gouvernementales peuvent envoyer des courriels contenant des informations à la division des sanctions d'Affaires mondiales Canada. Toutefois, Affaires mondiales Canada n'est pas tenu de répondre. Le gouvernement devrait être tenu de répondre, en motivant sa décision d'appliquer ou de ne pas appliquer les sanctions demandées.

Il devrait également y avoir une voie claire et formalisée pour communiquer les demandes à plusieurs gouvernements. Comme décrit ci-dessus, il semble qu'il existe une exigence non écrite selon laquelle le Canada ne mettra en œuvre des sanctions qu'en concertation avec ses alliés. Ainsi, il devrait y avoir un mécanisme permettant aux organisations non gouvernementales de soumettre une demande de sanctions à un groupe de pays respectueux des droits, en une seule fois. Actuellement, les demandes doivent être adaptées à chaque compétence et déposées individuellement. Cela représente un fardeau pour la société civile et n'encourage en rien la communication et la coopération nécessaires entre le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne et d'autres pays.

Irwin Cotler a proposé en 2020 que le Canada établisse un groupe de contact international pour la coordination des sanctions Magnitski¹⁷. Si cela n'a pas encore été fait, cela devrait l'être, et un mécanisme formel et transparent pour les soumissions de la société civile peut et doit être intégré à ce groupe. M. Cotler a également noté que compte tenu de la nature hautement discrétionnaire et opaque de la loi canadienne sur les sanctions ciblées, l'imposition d'un degré plus élevé de transparence contribuerait à instaurer la confiance, et la définition d'un rôle pour le public et le Parlement dans le processus permettrait de renforcer les normes et d'élargir l'expertise¹⁸. Nous sommes du même avis.

Pour contribuer à l'objectif d'amélioration de la transparence, il faudrait également disposer d'une source d'information centralisée, éventuellement sous la forme d'un site Web, qui permettrait au public de savoir quelles personnes et entités sont soumises à des sanctions, dans quelles juridictions et en vertu de quelles lois.

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

Comme décrit ci-dessus, la *Loi d'exécution du budget de 2022* a apporté des modifications à la loi de Sergueï Magnitski et à la *Loi sur les mesures économiques spéciales* pour permettre au gouvernement du Canada de réaffecter les actifs des fonctionnaires et entités étrangers sanctionnés, afin d'indemniser les victimes¹⁹. Le mécanisme consiste en une requête du gouvernement du Canada auprès de la Cour fédérale du Canada²⁰.

En décembre 2022, la ministre Mélanie Joly a annoncé que le Canada avait entamé le processus de réaffectation d'actifs d'une valeur totale de 26 millions de dollars américains provenant de Granite Capital

¹⁷ Irwin Cotler et Brandon Silver, « The Case for a New and Improved Magnitsky Law », *Policy Magazine*, 12 septembre 2020, <https://www.policymagazine.ca/the-case-for-a-new-and-improved-magnitsky-law/>.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022* (L.C. 2022, ch. 10), https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2022_10/page-30.html.

²⁰ *Ibid.*; voir également Steven Chase, « Canada giving itself power to turn over sanctioned Russian assets to Ukraine », *The Globe and Mail*, 26 avril 2022, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canada-giving-itself-power-to-pay-out-compensation-from-sanctioned/>.

Holdings Ltd, une société appartenant à l'oligarque russe Roman Abramovich. Abramovich est sanctionné en vertu des règlements sur les mesures économiques spéciales (Russie).

Ce mécanisme devrait aussi être utilisé dans d'autres cas, et les recettes servir à indemniser les victimes. En outre, les victimes devraient jouer un rôle clair dans ce processus. Comme l'a proposé Irwin Cotler, les demandeurs individuels devraient également avoir un rôle à jouer, peut-être de manière semblable au fonctionnement de la *Loi visant à décourager les actes de terrorisme contre le Canada et les Canadiens*, qui permet aux victimes du terrorisme de demander des dommages-intérêts devant les tribunaux civils²¹. Cela aurait pour effet de donner plus de pouvoir aux victimes de violations des droits de la personne, plutôt que de les obliger à s'en remettre au gouvernement du Canada pour déposer une requête auprès de la Cour fédérale.

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

Dans le cadre de l'application des sanctions, il est également important de restreindre ou d'interdire les activités liées aux membres de la famille des personnes sanctionnées. Cela peut se faire en modifiant la section 4 de la loi de Sergueï Magnitski, comme cela a été récemment proposé dans le projet de loi S-247, Loi modifiant la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski), présenté par l'honorable sénateur Housakos.

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

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

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



Sarah Teich
Avocate et procureure
Membre de la Matas Law Society

²¹ Irwin Cotler et Brandon Silver, « The Case for a New and Improved Magnitsky Law », *Policy Magazine*, 12 septembre 2020, <https://www.policymagazine.ca/the-case-for-a-new-and-improved-magnitsky-law/>.