



ÉTUDE GÉNÉRALE

SANCTIONS : L'ARCHITECTURE CANADIENNE ET INTERNATIONALE

Publication n° 2019-45-F
Le 18 novembre 2019

Scott McTaggart, Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les *études générales* de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2020

Sanctions : l'architecture canadienne et internationale
(Étude générale)

Publication n° 2019-45-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

1	LES SANCTIONS DANS LES AFFAIRES INTERNATIONALES.....	1
1.1	Que sont les sanctions?.....	1
1.2	Les sanctions, un outil de politique étrangère.....	1
1.3	L'objectif des sanctions.....	3
1.4	Les types de sanctions.....	3
2	L'ARCHITECTURE CANADIENNE DES SANCTIONS.....	4
2.1	Les principales lois.....	4
2.1.1	Situations pouvant justifier l'imposition de sanctions.....	5
2.1.2	Interdictions, restrictions et obligations.....	5
2.1.3	Infractions et contestations.....	6
2.1.4	Rôle du Parlement.....	6
2.2	Les lois connexes.....	7
2.2.1	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	7
2.2.2	<i>Loi sur les licences d'exportation et d'importation</i>	7
2.2.3	<i>Code criminel</i>	8
2.3	Les régimes de sanctions actuels du Canada.....	8
3	LES PRATIQUES D'AUTRES INSTANCES ET PAYS EN MATIÈRE DE SANCTIONS.....	11
3.1	Le Conseil de sécurité des Nations Unies.....	11
3.2	L'Union européenne.....	11
3.3	Les États-Unis.....	12



RÉSUMÉ

Les sanctions sont des mesures que les gouvernements mettent en œuvre en vue de restreindre ou d'interdire certains types d'interactions avec une personne, une entité ou un État étranger. Les gouvernements imposent des sanctions dans la poursuite d'objectifs de politique étrangère, le plus souvent en réponse à des ruptures de la paix et à des atteintes à la sécurité internationales, mais aussi dans les cas de violations flagrantes des droits de la personne et d'actes graves de corruption. Ces 30 dernières années, le recours aux sanctions par l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Canada et ses alliés, comme les États-Unis et l'Union européenne (UE), a connu un essor considérable.

Le Canada impose les sanctions prescrites par l'ONU par le truchement de la *Loi sur les Nations Unies*, et des sanctions autonomes par celui de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* et de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*. Les règlements pris en vertu de ces lois créent un ensemble de restrictions, d'interdictions et d'obligations qui s'appliquent aux sociétés et aux personnes au Canada, ainsi qu'aux Canadiens à l'étranger relativement à des personnes, à des entités et à des États étrangers. Les lois prévoient des sanctions pénales pour le non-respect des règlements, ainsi que des dispositions concernant l'examen et la production de rapports par le Parlement. Le Canada compte actuellement 20 régimes de sanctions contre certains pays et deux régimes transnationaux liés à la lutte contre le terrorisme. Il inflige aussi des sanctions à 70 personnes de cinq pays pour violation des droits de la personne et corruption.

Le Canada impose souvent des sanctions de façon coordonnée avec ses alliés, notamment les États-Unis et l'UE. Cela dit, ses pratiques en la matière diffèrent de celles des États-Unis à l'égard de certains aspects importants. Contrairement au Canada, les États-Unis appliquent ce qu'on appelle des « sanctions secondaires », qui cherchent à imposer des restrictions aux sociétés dans des pays tiers. Ils infligent aussi régulièrement de lourdes amendes en cas de violation des sanctions; ces amendes ont totalisé plus d'un milliard de dollars américains en 2019.

SANCTIONS : L'ARCHITECTURE CANADIENNE ET INTERNATIONALE

1 LES SANCTIONS DANS LES AFFAIRES INTERNATIONALES

1.1 QUE SONT LES SANCTIONS?

Le terme « sanctions », ou sanctions économiques, sert à décrire un éventail de mesures que les gouvernements peuvent prendre pour restreindre ou interdire certains types d'interactions avec une personne, une entité ou un État étranger. Il peut s'agir autant de sanctions contre des personnes que d'importants embargos de nature économique. Les sanctions visent l'atteinte d'un objectif précis de politique étrangère et se veulent temporaires. Or, il arrive souvent qu'elles demeurent en place pendant de nombreuses années.

Les sanctions ne sont pas un outil qui s'utilise seul. Un train de mesures est souvent adopté en parallèle et forme ce qu'on appelle un régime de sanctions. De tels régimes ciblent généralement un pays en particulier, mais ils peuvent aussi être de nature thématique et s'appliquer à plusieurs pays, comme les régimes de sanctions liés au terrorisme international.

Certes, les sanctions visent des acteurs étrangers, mais les obligations et les interdictions qu'elles mettent en place s'appliquent généralement à des acteurs nationaux. En effet, les sanctions ne punissent pas directement leurs cibles, elles entraînent plutôt un coût pour ces dernières en interdisant aux autres d'interagir avec elles ou en limitant leur capacité de le faire. Puisqu'elles restreignent l'activité commerciale et créent des obligations pour les sociétés, les sanctions créent aussi un coût pour le secteur privé national dans les États qui les mettent en œuvre. Les sociétés touchées engagent des dépenses pour se conformer aux sanctions et peuvent de ce fait devoir renoncer à des occasions d'affaires.

1.2 LES SANCTIONS, UN OUTIL DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Les sanctions permettent aux gouvernements de réagir aux comportements internationaux jugés contraires à leurs intérêts nationaux, comme les violations du droit international et des normes internationales. L'intention générale est d'influencer ou de circonscrire le comportement de la cible ou de faire savoir à cette dernière que son comportement est inacceptable¹.

Dans le passé, on adoptait principalement des sanctions en réaction à des ruptures de la paix et de la sécurité internationales, notamment des conflits armés. De plus en plus, on impose aussi des sanctions dans les cas de violations flagrantes des droits de la personne et d'actes graves de corruption. Les sanctions peuvent être mises en œuvre de manière multilatérale, le plus souvent par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou à l'échelle régionale, par des organisations qui en décident ainsi (p. ex. l'Organisation des États américains). Elles peuvent également être mises en œuvre de manière autonome suivant les décisions de politique étrangère et les lois nationales de chaque État. Les sanctions autonomes peuvent en outre être de nature multilatérale et informelle, puisque les pays aux vues similaires coordonnent souvent leurs actions.

Les régimes de sanctions peuvent comprendre à la fois des sanctions multilatérales et des sanctions autonomes. Dans les cas où les sanctions sont imposées de manière multilatérale, les États peuvent décider d'appliquer aussi des sanctions autonomes lorsqu'ils jugent que les mesures multilatérales ne sont pas suffisamment strictes ou que leur portée est trop limitée. Cette superposition peut compliquer les efforts de conformité du secteur privé en l'obligeant à respecter plusieurs mesures législatives.

Les sanctions sont l'un des nombreux outils de politique étrangère à la disposition des États et elles sont souvent appliquées de concert avec d'autres mesures (p. ex. pressions diplomatiques, aide en matière de la sécurité). Elles sont un outil intrinsèquement coercitif visant à imposer un coût à ses cibles, et elles sont perçues comme étant une réponse plus ferme aux événements internationaux que la diplomatie seule, tout en étant moins musclées que le recours à la force. La nature intermédiaire des sanctions – de même que la perception selon laquelle elles comportent un coût de mise en œuvre relativement faible et risquent peu de provoquer une escalade – peut expliquer leur popularité grandissante au cours des dernières décennies². De 1945 à 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est servi de son pouvoir d'imposer des sanctions à deux reprises seulement, face à des régimes racistes en Afrique du Sud et en Rhodésie du Sud, respectivement. Ces 30 dernières années, il a mis en place 28 régimes de sanctions internationales, dont 14 sont encore en vigueur aujourd'hui³.

Le recours aux sanctions autonomes a connu un essor semblable. Au Canada, le pouvoir législatif d'imposer des sanctions autonomes découle de l'adoption de la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES), en 1992, et a été exercé pour la première fois contre Haïti⁴. À l'heure actuelle, le Canada impose des sanctions autonomes à 11 pays, généralement en coordination avec ses alliés, les États-Unis ou l'Union européenne (UE)⁵.

La popularité grandissante des sanctions dans les affaires internationales suscite son lot de critiques. En plus des doutes quant à leur efficacité, leurs conséquences sur le plan humanitaire soulèvent des inquiétudes. Les États ont commencé à se tourner vers les sanctions ciblées dans les années 2000, à la suite de certains événements, comme la crise humanitaire en Iraq dans les années 1990 due en partie à l'embargo économique que de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁶. Ils continuent toutefois de recourir à une combinaison de mesures ciblées et générales qui peuvent avoir des conséquences sur le plan humanitaire.

1.3 L'OBJECTIF DES SANCTIONS

Pour savoir si les sanctions sont un outil approprié et si elles sont efficaces, il importe de définir les objectifs des régimes de sanctions. En règle générale, on considère qu'ils visent l'atteinte d'un ou de plusieurs des résultats suivants :

- obliger une cible à modifier son comportement en attachant un prix élevé au non-respect des normes internationales (mesures coercitives);
- limiter la capacité d'une cible de pratiquer une activité (mesures restrictives);
- désapprouver vivement le comportement d'une cible (mesures de signalement)⁷.

Dans la pratique, les sanctions sont généralement imposées dans le but d'atteindre plusieurs objectifs. Les sanctions de non-prolifération, par exemple, cherchent à empêcher les cibles de se doter d'armes nucléaires par la coercition et la restriction. Par ailleurs, les sanctions imposées dans les cas de violations des droits de la personne visent à stigmatiser la ou les personnes en cause et à restreindre leurs déplacements ainsi que leur accès à des institutions financières légitimes.

1.4 LES TYPES DE SANCTIONS

On peut généralement classer les divers types de sanctions selon leur champ d'application. Les sanctions vont des mesures restrictives imposées à des personnes et à des entités en particulier, ainsi qu'à un secteur précis de l'économie, aux embargos limitant une partie ou la totalité des interactions économiques avec un pays. On considère généralement que les sanctions font partie de l'un des trois groupes suivants :

- Les **sanctions ciblées** restreignent ou interdisent les relations commerciales et financières avec une personne ou une entité désignée (souvent appelées collectivement les personnes) et ses biens. Cela comprend ce qu'on appelle souvent un « gel des avoirs ». Des restrictions peuvent aussi être imposées au transfert d'information technique et à la capacité d'une personne d'entrer sur le territoire d'un pays ou d'y transiter. Les sanctions ciblées sont généralement mises en œuvre par le biais de listes de personnes désignées établies en fonction

de critères définis dans le régime de sanctions applicable. Ces listes peuvent être mises à jour, souvent à répétition, afin d'y ajouter ou d'y supprimer des noms. Ce faisant, les décideurs peuvent adopter une stratégie plus efficace à l'égard des régimes de sanctions en réduisant ou en augmentant la pression jugée nécessaire ou en réagissant à l'évolution de la situation sur le terrain.

- Les **sanctions sectorielles** sont des restrictions ou interdictions imposées à un ou plusieurs secteurs précis de l'économie de l'État visé. Les embargos sur les armes, qui empêchent le transfert d'armes et d'équipement militaire, et les sanctions de non-prolifération limitant l'accès à l'information, au matériel et à la technologie qui peuvent servir à la mise au point d'armes de destruction massive, sont des exemples classiques de sanctions sectorielles. Un secteur en particulier (p. ex. celui du pétrole ou du gaz) peut aussi être visé en raison de son importance dans l'économie d'un pays ou de sa vulnérabilité aux restrictions internationales.
- Les **embargos économiques** sont des interdictions à l'égard de la plupart des activités économiques avec un pays désigné. Une telle mesure peut aussi restreindre l'atterrissage des aéronefs et l'amarrage des navires, ainsi que les déplacements des citoyens. Des exceptions pour des raisons humanitaires sont souvent prévues pour permettre les échanges de denrées alimentaires, de médicaments et d'autres biens essentiels. Les sanctions sectorielles s'appliquant à une bonne partie de l'économie d'un pays peuvent constituer des embargos de facto si elles réduisent les interactions commerciales au minimum ou si elles les paralysent.

2 L'ARCHITECTURE CANADIENNE DES SANCTIONS

2.1 LES PRINCIPALES LOIS

Le gouvernement du Canada impose des sanctions par l'intermédiaire du pouvoir réglementaire que lui confèrent trois lois :

- la *Loi sur les Nations Unies* (LNU)⁸;
- la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (LMES);
- la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)* (LJVDEC)⁹.

Les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu de ces trois lois imposent des interdictions et des restrictions à des personnes et des entités au Canada, ainsi qu'à des citoyens canadiens à l'étranger.

2.1.1 Situations pouvant justifier l'imposition de sanctions

Les trois lois énoncent les situations qui peuvent justifier l'imposition de sanctions par le gouvernement. Ces dispositions limitent le pouvoir discrétionnaire du gouvernement quant à l'imposition de sanctions, comme l'illustre le tableau 1 :

Tableau 1 – Situations pouvant justifier l'imposition de sanctions

	<i>Loi sur les Nations Unies</i>	<i>Loi sur les mesures économiques spéciales</i>	<i>Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)</i>
Situations pouvant justifier l'imposition de sanction	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour assurer le respect des obligations du Canada à l'égard de l'application des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une organisation internationale d'États ou une association d'États, dont le Canada est membre, a demandé la prise de mesures économiques contre un État étranger. ▪ Une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale. ▪ Des violations graves et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger. ▪ Des actes de corruption à grande échelle ont été commis par des agents publics ou des personnes associées à de tels agents. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un étranger est responsable ou complice de violations graves de droits de la personne contre des dénonciateurs du gouvernement ou des personnes qui tentent de dénoncer des activités illégales ou d'obtenir, d'exercer, de défendre ou de promouvoir des droits de la personne et des libertés reconnus à l'échelle internationale. ▪ Un agent public étranger ou une personne qui est associée à un tel agent est responsable ou complice d'un acte de corruption à grande échelle.

Sources : Tableau préparé par l'auteur à partir d'informations tirées de [Loi sur les Nations Unies](#), L.R.C. 1985, ch. U-2, art. 2; [Loi sur les mesures économiques spéciales](#), L.C. 1992, ch. 17, par. 4(1.1); et [Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus \(loi de Sergueï Magnitski\)](#), L.C. 2017, ch. 21, par. 4(2).

Bien que semblables, les critères de la LJVDEC et de la LMES relativement aux droits de la personne et à la corruption diffèrent quant à leur portée et à leur domaine d'application. Ceux prévus dans la LJVDEC sont liés aux actions de ressortissants étrangers, tandis que ceux prévus dans la LMES sont liés à la situation générale qui prévaut dans un État étranger. La situation dans un pays donné peut répondre aux critères de différentes lois. Par exemple, des sanctions sont actuellement imposées au Soudan du Sud en vertu de chacune des trois lois¹⁰.

2.1.2 Interdictions, restrictions et obligations

Les trois lois décrites précédemment définissent aussi les restrictions et les interdictions qui peuvent s'appliquer lorsque les critères relatifs aux sanctions sont respectés. Les règlements pris au titre de la LMES peuvent exiger la saisie, le blocage ou la mise sous séquestre de biens, ainsi que restreindre ou interdire les transactions relatives à

des biens, l'exportation ou l'importation de biens, le transfert de données techniques, la prestation de services financiers, ainsi que l'amarrage de navires et l'atterrissage d'aéronefs. Ces mesures peuvent s'appliquer à l'État en question, à ses citoyens ou à des personnes ou des entités précises au sein de l'État¹¹.

À l'exception des dispositions relatives aux aéronefs et aux navires, la LJVDEC prévoit quant à elle un ensemble similaire d'interdictions et de restrictions¹². Toutefois, contrairement aux mesures énoncées dans la LMES, les mesures prévues dans la LJVDEC ne peuvent s'appliquer qu'à des ressortissants étrangers désignés. Pour sa part, la LNU ne dresse pas de liste des mesures qui peuvent être imposées. Elle limite plutôt les mesures à celles qui sont nécessaires à l'application des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies¹³. Les mesures précises sont décrites dans les règlements.

La LJVDEC, ainsi que bon nombre des règlements pris en vertu de la LMES et de la LNU, impose une obligation de vérification à certains types d'institutions financières et de compagnies d'assurance¹⁴. Ainsi, les banques et autres institutions énumérées sont tenues de vérifier de façon continue si des biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle sont visés par des sanctions et, le cas échéant, d'en informer les autorités gouvernementales désignées.

2.1.3 Infractions et contestations

Les trois lois prévoient que quiconque contrevient aux règlements relatifs aux sanctions commet une infraction criminelle. Dans les trois cas, il s'agit d'une infraction hybride punissable par mise en accusation ou par procédure sommaire¹⁵. En ce qui concerne la LJVDEC et la LMES, l'infraction est passible, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal de cinq ans; dans le cas de la LNU, l'emprisonnement maximal est de 10 ans.

La LJVDEC et les règlements de la LMES contiennent par ailleurs des dispositions qui permettent aux personnes visées par des sanctions de contester leur inscription dans une annexe ou sur une liste. Les personnes inscrites peuvent demander au ministre des Affaires étrangères leur radiation de la liste. À la réception d'une demande, le ministre détermine s'il existe des motifs raisonnables de recommander la radiation¹⁶. La LNU ne comprend pas de disposition de la sorte puisque les listes de personnes et d'entités sont établies par l'ONU, qui s'est dotée de son propre processus de radiation¹⁷.

2.1.4 Rôle du Parlement

Les trois lois exigent toutes le dépôt devant le Parlement des règlements ou des décrets pris en vertu de leurs dispositions. La LNU contient aussi une disposition qui permet l'annulation des règlements dans les 40 jours suivant leur dépôt, par le truchement d'une résolution des deux Chambres du Parlement (le Sénat et la Chambre des communes)¹⁸. Dans un même ordre d'idées, la LMES permet l'annulation ou la

modification des règlements suivant l'adoption d'une motion par les deux Chambres¹⁹. Pour sa part, la LJVDEC prévoit la même chose, en plus d'exiger que des comités des deux Chambres réalisent, dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, un « examen approfondi » de ses dispositions et de son application, ainsi que de celles de la LMES. Chaque chambre peut en outre désigner ou constituer un comité qui se penchera sur la liste des sanctions prises en vertu de la LJVDEC et qui formulera des recommandations quant à savoir si les personnes auxquelles elles s'appliquent devraient continuer ou cesser d'être visées par celles-ci²⁰.

2.2 LES LOIS CONNEXES

Les trois lois dont il est question précédemment forment certes le cœur du régime de sanctions économiques du Canada, mais d'autres lois jouent un rôle complémentaire et peuvent avoir un effet semblable.

2.2.1 *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

Les régimes de sanctions de l'ONU comprennent souvent ce qu'on appelle des « interdictions de voyager », qui empêchent les personnes visées de se rendre dans les États membres de l'ONU ou d'y transiter. Au Canada, ces mesures sont mises en œuvre par le truchement de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²¹. Ainsi, un ressortissant étranger ou un résident permanent du Canada peut être jugé interdit de territoire au Canada s'il fait l'objet de sanctions imposées par une organisation internationale ou une association d'États dont le Canada est membre²². Un ressortissant étranger ou un résident permanent du Canada peut aussi être jugé interdit de territoire s'il est inscrit sur une liste, conformément aux critères à l'égard des droits de la personne et de la corruption énoncées dans la LMES ou dans les règlements d'application de la LJVDEC²³.

2.2.2 *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*

La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* confère au gouvernement fédéral le pouvoir de contrôler certains aspects du commerce extérieur du Canada, notamment les restrictions s'apparentant à celles des sanctions²⁴. Les restrictions à l'exportation prévues dans cette loi reposent généralement sur le type de bien exporté. Elles limitent l'exportation des armes et de l'équipement militaire, de l'information technique connexe et des biens à double usage. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* autorise aussi le contrôle des échanges commerciaux en fonction du pays de destination, notamment par l'intermédiaire de la *Liste des pays visés*, un règlement pris en vertu de cette loi²⁵. Toutes les exportations vers les pays figurant sur cette liste doivent préalablement être autorisées par le ministre des Affaires étrangères. La Corée du Nord, qui est aussi l'objet de sanctions en vertu de la LMES et de la LNU, est actuellement le seul pays à figurer sur la *Liste des pays visés*.

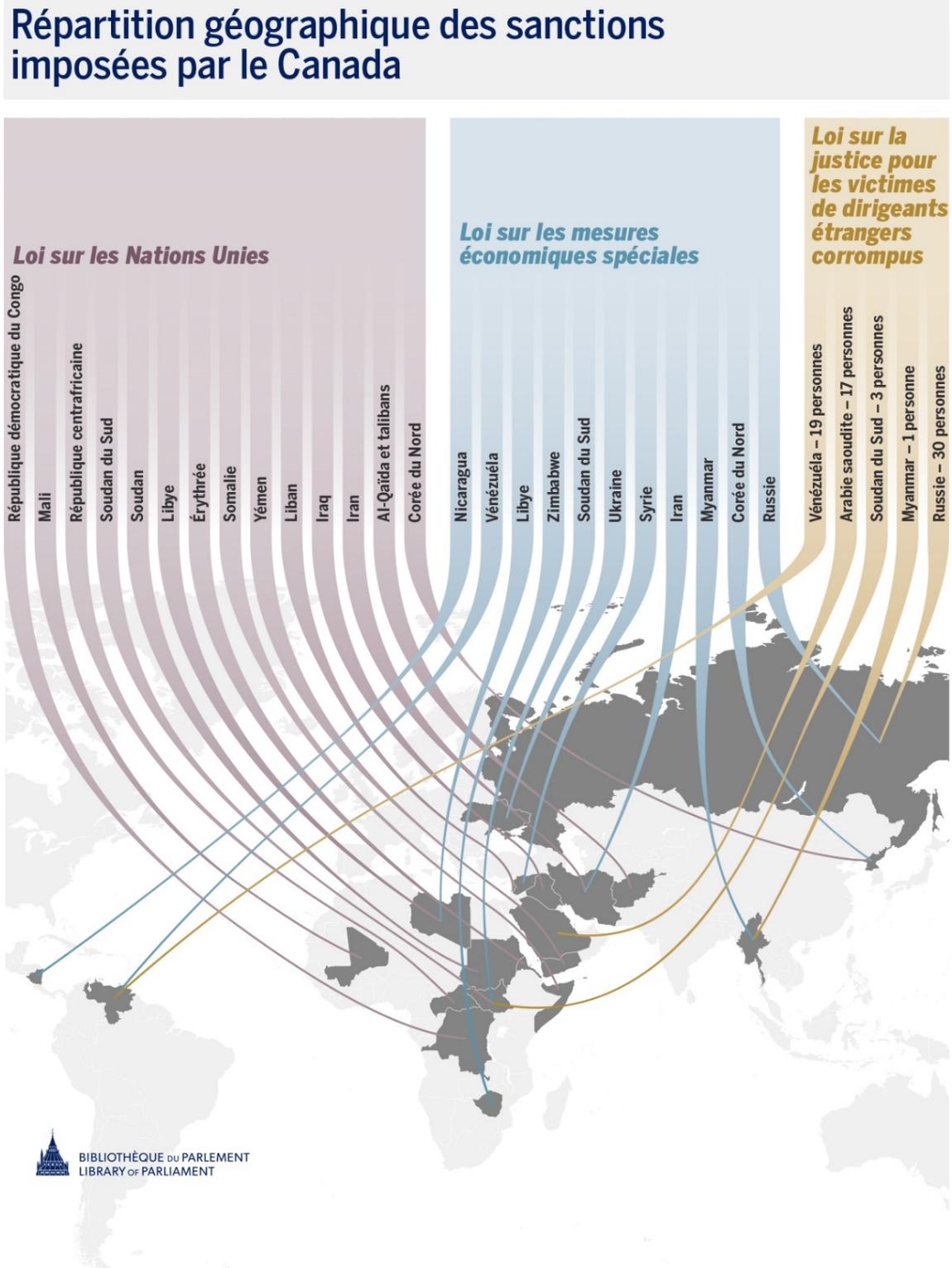
2.2.3 *Code criminel*

Le gouvernement du Canada s'attaque à la menace que pose le terrorisme international à la fois par le truchement du *Code criminel* (le *Code*) et des règlements pris en vertu de la LNU²⁶. Les dispositions du *Code* portant sur le terrorisme comprennent des mesures comparables à des sanctions qui autorisent le gouvernement à établir une liste des groupes terroristes interdits et à en bloquer ou à en saisir les biens²⁷. Le *Code* impose également une obligation de vérification à certains types d'institutions financières et de compagnies d'assurance, semblable à celle prévue dans les règlements relatifs aux sanctions²⁸.

2.3 LES RÉGIMES DE SANCTIONS ACTUELS DU CANADA

À l'heure actuelle, le Canada impose des régimes de sanctions à 20 pays en vertu de la LNU et de la LMES. Il a également mis en place, au titre de la LNU, deux régimes de sanctions transnationales pour lutter contre le terrorisme. De plus, 70 ressortissants étrangers de cinq pays sont visés par des sanctions au titre de la LJVDEC²⁹. Les figures 1 et 2 illustrent les sanctions imposées par le Canada en fonction de leur répartition géographique et de leur loi habilitante.

Figure 1 – Répartition géographique des sanctions imposées par le Canada



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Législation canadienne sur les sanctions](#).

Figure 2 – Répartition des sanctions imposées par le Canada, selon la loi habilitante

Répartition des sanctions imposées par le Canada, selon la loi habilitante



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Législation canadienne sur les sanctions](#).

3 LES PRATIQUES D'AUTRES INSTANCES ET PAYS EN MATIÈRE DE SANCTIONS

3.1 LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

La *Charte des Nations Unies* accorde au Conseil de sécurité des Nations Unies le pouvoir d'appliquer des sanctions en cas de « menace contre la paix, de rupture de la paix et acte d'agression³⁰ ». Les résolutions mettant en œuvre ou modifiant les régimes de sanctions sont adoptées par un vote majoritaire des 15 membres du Conseil. Les cinq membres permanents (Chine, France, Russie, Royaume-Uni et États-Unis) peuvent y opposer leur veto.

Lorsqu'il établit un nouveau régime de sanctions, le Conseil de sécurité des Nations Unies forme généralement un comité subsidiaire à qui il confie le mandat d'en surveiller la mise en œuvre et la conformité³¹. Souvent, ces comités se voient également conférer le pouvoir d'ajouter des personnes et des entités aux listes de sanctions ciblées ou d'en radier de ces listes, et peuvent généralement compter sur l'aide d'un groupe d'experts.

En partie en réponse aux contestations judiciaires fructueuses en Europe et ailleurs, le Conseil de sécurité des Nations Unies a conçu un système pour permettre aux personnes et aux entités visées de contester leur inscription sur les listes des personnes et des entités visées par des sanctions³². En ce qui concerne le régime de sanctions contre Daech et Al-Qaïda, un poste de médiateur indépendant a été créé en 2010 avec le mandat de fournir au Conseil des recommandations impartiales sur les demandes de radiation de la liste relative aux sanctions³³. Les demandes de radiation concernant tous les autres régimes de sanctions peuvent être présentées au point focal, qui en facilite l'examen par le comité des sanctions compétent et les gouvernements nationaux, sans toutefois formuler de recommandations³⁴. Le Conseil de sécurité publie aussi des résumés des motifs ayant mené à l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste³⁵.

3.2 L'UNION EUROPÉENNE

À l'instar du Canada, l'UE impose les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle impose aussi des sanctions autonomes par le truchement de lois européennes³⁶. La décision d'imposer des sanctions autonomes revient au Conseil de l'UE; soit il met en œuvre les mesures directement au moyen d'un règlement, soit il oblige les États membres à les appliquer. Les décisions du Conseil de l'UE lient certes tous les États membres, mais ces derniers peuvent aussi imposer des sanctions de manière autonome par l'intermédiaire de leurs propres lois nationales.

Les lignes directrices de l'UE établissent un certain nombre de principes qui régissent la conception et la mise en œuvre des mesures³⁷. Selon ces lignes directrices, les sanctions de l'UE « devraient cibler les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions » qui ont déclenché la décision d'imposer des sanctions. Les mesures doivent respecter le droit international, notamment les droits de la personne et les obligations commerciales multilatérales³⁸. Les lignes directrices reconnaissent par ailleurs le fait que les mesures doivent respecter le droit de bénéficier des garanties prévues par la loi et le droit à un recours effectif. Elles exigent en outre que le Conseil de l'UE applique des critères bien définis au moment d'inscrire des personnes sur une liste et qu'il présente un exposé des motifs qui le poussent à le faire.

3.3 LES ÉTATS-UNIS

Les programmes de sanctions des États-Unis diffèrent de ceux des autres instances et pays à plusieurs égards importants. D'abord, leur portée est bien plus grande que celle des programmes des autres instances et pays. Par exemple, l'ONU impose actuellement des sanctions ciblées à environ 1 000 personnes et entités. Outre ces personnes et entités, le Canada en cible plus de 1 300 autres au titre de la LMES et de la LJVDEC³⁹. De leur côté, les listes de l'UE, qui comprennent les sanctions imposées par l'ONU, comptent en tout 2 200 entrées⁴⁰. À titre de comparaison, les États-Unis ciblent plus de 7 900 personnes et entités⁴¹.

Contrairement à d'autres pays et instances, où la décision d'imposer des sanctions relève généralement du pouvoir exécutif, aux États-Unis, tant le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif sont actifs dans le processus décisionnel. À l'instar d'autres pays et instances, les États-Unis ont une loi habilitante qui autorise le pouvoir exécutif à imposer des sanctions dans certaines circonstances⁴². Or, le Congrès américain a aussi l'habitude d'adopter des lois détaillées pour imposer des mesures précises en réaction à des événements internationaux particuliers. La *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* de 2017, qui a modifié les régimes de sanctions visant l'Iran, la Corée du Nord et la Russie, en est un exemple récent⁴³.

Les États-Unis étendent également la portée de certains de leurs régimes de sanctions en créant des obligations pour les entités étrangères. Ce qu'on appelle les « sanctions secondaires » obligent les sociétés et les personnes de pays tiers à se conformer aux restrictions en matière de sanctions, à défaut de quoi elles risquent de perdre accès au système financier américain, y compris les transactions en dollars américains. La réimposition de sanctions autonomes par les États-Unis contre l'Iran en 2018, à la suite du retrait du gouvernement américain du plan d'action global commun, est un exemple de sanctions imposées par les États-Unis qui mettent en place des restrictions pour les sociétés de pays tiers. Le plan d'action a été négocié par les États-Unis, l'Iran, la Chine, la France, l'Allemagne, la Russie, le Royaume-Uni et le haut représentant de l'Union européenne, puis adopté par le Conseil de sécurité des

Nations Unies avec la Résolution 2231 (2015)⁴⁴. Les sanctions autonomes imposées par les États-Unis ont toutefois suscité la controverse dans le monde, puisqu'elles ne cadraient pas avec la politique étrangère des autres États, dont les sociétés n'ont eu d'autre choix que de se conformer aux mesures⁴⁵.

Avec la *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, le gouvernement du Canada a pris des mesures pour protéger les entreprises canadiennes contre les sanctions secondaires américaines visant Cuba⁴⁶. Cette loi interdit aux entreprises canadiennes de se conformer à certaines sanctions imposées par les États-Unis contre Cuba et les oblige à transmettre au procureur général du Canada toute communication reçue à l'égard de telles mesures⁴⁷. L'effet juridique de ces dispositions varie, mais les experts recommandent aux entreprises canadiennes qui font affaire avec Cuba de tenir compte de leurs obligations de conformité dans les deux pays⁴⁸.

Les programmes de sanctions des États-Unis diffèrent aussi de ceux d'autres instances et pays sur le plan de l'application. En partie en raison de la portée plus grande de leurs programmes et de la place centrale qu'ils occupent dans le système financier international, les États-Unis consacrent une quantité considérable de ressources à l'application des sanctions, notamment par l'intermédiaire d'une agence spéciale, l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) du département du Trésor⁴⁹. Les efforts des États-Unis en matière d'application des sanctions ont mené à l'imposition d'amendes élevées aux contrevenants. En 2019, les amendes administratives imposées par l'OFAC à la suite de 26 décisions distinctes liées à des amendes ou à des règlements étaient supérieures à 1,29 milliard de dollars américains⁵⁰.

NOTES

1. Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE), [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2016.
2. Jonathan Masters, « [What Are Economic Sanctions?](#) », document d'information, Council on Foreign Relations, 12 août 2019. Bien que largement répandue, la perception selon laquelle les sanctions sont rentables peut ne pas tenir compte des coûts imposés au secteur privé, notamment en ce qui concerne la conformité et la perte d'occasions d'affaires. Voir, par exemple, Peter Shawn Taylor, « [Businesses should not bear the burden of Canada's foreign policy alone](#) », *Canadian Business*, 11 décembre 2014.
3. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Sanctions](#).
4. [Loi sur les mesures économiques spéciales](#) (LMES), L.C. 1992, ch. 17.
5. Andrea Charron et Paul Aseltine, [Calling a Spade a Spade: Canada's Use of Sanctions](#), Institut canadien des affaires mondiales, décembre 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
6. Anglican Observer Office at the UN *et al.*, [Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future](#), Global Policy Forum, 6 août 2002.
7. FAAE (19 octobre 2016) (Sue Eckert, agrégée supérieure de recherches adjointe, Center for a New American Security). Pour connaître d'autres raisons d'imposer des sanctions, voir John Forrer, [Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool](#), Issue Brief, Atlantic Council, juin 2017.
8. [Loi sur les Nations Unies](#) (LNU), L.R.C. 1985, ch. U-2.

9. [Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus \(loi de Sergei Magnitski\)](#) (LJVDEC), L.C. 2017, ch. 21.
10. [Règlement relatif à la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus](#), DORS/2017-233; [Règlement sur les mesures économiques spéciales visant le Soudan du Sud](#), DORS/2014-235; et [Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur le Soudan du Sud](#), DORS/2015-165.
11. LMES, par. 4(1) et 4(2).
12. LJVDEC, par. 4(1) et 4(3).
13. LNU, art. 2.
14. LJVDEC, art. 6 et 7. Pour un exemple de dispositions semblables dans un règlement pris en vertu de la LMES et de la LNU, voir [Règlement sur les mesures économiques spéciales visant l'Ukraine](#), DORS/2014-60, art. 6 et 7; et [Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur l'Iran](#), DORS/2007-44, art. 8 et 9.
15. LJVDEC, art. 11; LMES, art. 8; et LNU, art. 3.
16. LJVDEC, art. 8. Pour un exemple de dispositions semblables dans un règlement pris en vertu de la LMES, voir [Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Syrie](#), DORS/2011-114, art. 7.
17. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Point focal pour les demandes de radiation](#).
18. LNU, par. 4(2).
19. LMES, art. 7.
20. LJVDEC, art. 16.
21. [Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés](#) (LIPR), L.C. 2001, ch. 27.
22. *Ibid.*, al. 35(1)c).
23. *Ibid.*, al. 35(1)d) et 35(1)e). Même si les personnes visées par les autres déclencheurs en vertu de la LMES ne sont pas expressément interdites de territoire, leur inscription sur la liste peut être prise en compte au moment de déterminer l'interdiction de territoire au titre des autres dispositions de la LIPR. Voir [Fallah c. Canada \(Citoyenneté et Immigration\)](#), 2015 CF 1094 (CanLII).
24. [Loi sur les licences d'exportation et d'importation](#), L.R.C. 1985, ch. E-19.
25. [Liste des pays visés](#), DORS/81-543.
26. [Code criminel](#), L.R.C. 1985, ch. C-46; [Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le Taliban](#), DORS/99-444; et [Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme](#), DORS/2001-360.
27. [Code criminel](#), art. 83.05, 83.08 et 83.13.
28. *Ibid.*, art. 83.1 et 83.11.
29. Gouvernement du Canada, [Régimes de sanctions imposés par le Canada](#).
30. Organisation des Nations Unies, « [Chapitre VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression](#) », *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, art. 39 et 41.
31. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Comités, Groupes de travail et Organes spéciaux](#).
32. James Cockayne, Rebecca Brubaker et Nadeshda Jayakody, [Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures](#), Université des Nations Unies, 2018 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
33. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Le Bureau du Médiateur du Comité des sanctions contre l'EIL \(Daech\) et Al-Qaïda](#).
34. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Point focal pour les demandes de radiation](#).
35. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Résumé des motifs ayant présidé aux inscriptions de noms sur la liste](#).
36. Union européenne (UE), « [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(version consolidée\)](#) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, art. 215.
37. Conseil de l'UE, [Lignes directrices relatives aux sanctions – mise à jour](#), 5664/18, 4 mai 2018.

38. *Ibid.*, p. 8.
39. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Liste récapitulative du Conseil de sécurité des Nations Unies](#); et Gouvernement du Canada, [La Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes](#).
40. Commission européenne, *Liste consolidée des sanctions financières*.
41. États-Unis, Département du Trésor, « [Specially Designated Nationals And Blocked Persons List \(SDN\) Human Readable Lists](#) », *Resource Center*.
42. Meredith Rathbone, Peter Jeydel et Amy Lentz, « Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path Through Complex Transnational Sanctions Laws », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44, n° 3, 2013, p. 1055 à 1126.
43. Peter Jeydel *et al.*, « [A Detailed Look at the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act](#) », *International Law Advisory*, Steptoe & Johnson LLP, 10 août 2017.
44. Conseil de sécurité des Nations Unies, [Résolution 2231 \(2015\) sur le programme nucléaire de l'Iran](#).
45. Ellie Geranmayeh et Manuel Lafont Rapnouil, [Meeting the challenge of secondary sanctions](#), document de politique, Conseil européen pour les relations internationales, 25 juin 2019 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
46. [Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères](#), L.R.C. 1985, ch. F-29.
47. John W. Boscarriol, [Bracing for Impact: US Helms-Burton Right of Action Comes into Full Effect on May 2](#), McCarthy Tétrault LLP, 18 avril 2019.
48. Cyndee Todgham Cherniak, « [Damned If You Do/Damned If You Don't: Foreign Extraterritorial Measures Act and Trump's Cuba Policy](#) », *Canada–U.S. Blog*, LexSage Professional Corporation, 17 juin 2017.
49. États-Unis, Département du Trésor, [Office of Foreign Assets Control – Sanctions Programs and Information](#).
50. États-Unis, Département du Trésor, « [Civil Penalties and Enforcement Information – 2019 Enforcement Information](#) », *Resource Center*.