



Évaluation des opérations de sanctions menées par Affaires mondiales Canada, 2018-2024



Rapport d'évaluation

Préparé par la Direction de l'évaluation

Affaires mondiales Canada

Mars 2025



Table des matières

3	Acronymes et symboles
4	Sommaire exécutif
5	Contexte
10	Portée et méthodologie d'évaluation
16	Constats : Cohérence
17	Constats : AMC en tant qu'organe régulateur
21	Constats : Législation Canadienne en matière de sanctions
23	Constats : Élaboration et administration de la réglementation

26	Constats : Administration des sanctions
33	Constats : Mesure du rendement
35	Conclusions
36	Recommandations
37	Considérations pour Affaires mondiales Canada
39	Annexes

Acronymes et symboles

ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus	FAQ	Foire aux questions
AEFA	Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international	GdC	Gouvernement du Canada
AMC	Affaires mondiales Canada	GEC	Gouverneur en conseil
AMG	Autres ministères gouvernementaux	GRC	Gendarmerie royale du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada	ISD	Direction générale des sanctions
BCP	Bureau du Conseil privés	LJDVEC	Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières	LMES	Loi sur les mesures économiques spéciales
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	LNU	Loi sur les Nations Unies
CMPER	Comité mixte permanent d'examen de la réglementation	MJ	Ministère de la Justice/Services juridiques d'AMC
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies	PER	Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions
DCBL	Unité des affaires réglementaires et d'appui au litige	PMT	Plan de mise en œuvre de la transformation
ETP	Équivalent temps plein	REPO	Élites, mandataires et oligarques russes
FAAE	Comité permanent des affaires étrangères et du développement international	SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

Sommaire exécutif

Les sanctions économiques constituent un outil particulier de politique étrangère mis en œuvre au moyen de notre réglementation nationale. Le Canada impose des sanctions multilatérales, conformément aux directives du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que ses propres sanctions autonomes.

De 2018 à 2024, le paysage des sanctions a radicalement changé, ce qui n'avait pas été prévu lors de la création de la Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions (PER)*. Avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, les sanctions étaient principalement appliquées à des pays avec lesquels le Canada n'entretenait que très peu de relations économiques. Depuis, les sanctions sont devenues une option privilégiée et l'augmentation exponentielle des ensembles de sanctions a eu une multitude de conséquences sur ces activités. Cette situation a également mis en évidence les tensions entre les sanctions comme programme de réglementation nationale et comme instrument de politique étrangère.

La Direction des sanctions a contribué de manière significative à améliorer la capacité opérationnelle d'AMC en matière d'élaboration et d'administration des sanctions, en collaboration avec les bureaux géographiques, le ministère de la Justice (MJ) et d'autres ministères et organismes. Malgré l'absence d'une forte culture réglementaire à AMC, la Direction des sanctions s'est montrée de plus en plus efficace dans ce domaine. La décision d'en faire une direction générale, en 2023, a renforcé ce rôle. Depuis sa création en 2018, la Direction des sanctions a :

- assuré la coordination au sein d'AMC, avec le MJ et les agences centrales afin de gérer l'augmentation exponentielle des ensembles de sanctions;
- augmenté la cohérence politique entourant l'élaboration des sanctions et les enjeux de conformité;
- développé sa capacité de recherche et d'analyse politique, y compris l'analyse du contournement;
- a élargi et amélioré la coordination avec d'autres ministères, notamment avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- organisé des activités de sensibilisation élargies à la suite des restrictions qu'a imposées la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie;
- a géré une forte augmentation des demandes de permis, des demandes de radiation et des contrôles judiciaires.

L'urgence et la fréquence des nouveaux ensembles de sanctions ont exercé une pression intense sur les opérations, limité la capacité à mener des recherches pour étayer les listes et d'autres décisions et causé des risques juridiques. AMC n'a pas été en mesure de répondre en temps voulu à la forte augmentation des demandes de permis et de radiation et n'a pas publié des directives écrites précises et complètes comme il se doit (et comme le font tous les pays alliés d'optique commune). Cette situation affaiblit les régimes de sanctions du Canada sur le plan de la conformité comme de l'application, en plus d'augmenter la probabilité de répercussions involontaires sur les Canadiens, les non-Canadiens et les intérêts du Canada à l'étranger.

Résumé des recommandations

1. Formaliser et publier des directives écrites complètes à l'intention des secteurs public et privé.
2. Donner la priorité aux stratégies visant à améliorer l'efficacité du traitement des demandes de permis.
3. Collaborer avec le nouveau Secteur des affaires pangéographiques (GFM) d'AMC afin d'élaborer un plan d'action visant à garantir que les bureaux géographiques bénéficient d'un soutien efficace.
4. Renforcer le rôle stratégique de la nouvelle Direction générale des sanctions.
5. Envisager entreprendre un examen approfondi, qui pourrait prendre la forme d'une révision législative menée par le Ministère.

*En avril 2023, la Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions (PER) d'AMC est devenue la Direction générale des sanctions (PSD). Lors de la restructuration interne de certains secteurs au sein d'AMC en août 2024, la Direction générale des sanctions a intégré le Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques pour ensuite être renommée Direction générale des sanctions (ISD).

Étant donné que l'équipe chargée des sanctions au sein d'AMC était connue sous le nom de la Direction des Sanctions (PER) pendant la majeure partie de la période à l'examen dans le présent rapport, celui-ci continuera à employer le nom qui était en usage jusqu'en 2024, à savoir la Direction des Sanctions.

Contexte

Contexte

Contexte des sanctions mondiales et canadiennes

Qu'est-ce qu'une sanction?

Les **sanctions** sont des mesures visant à restreindre ou à interdire certains types d'interactions des Canadiens et des personnes au Canada avec un État, une personne ou une entité étrangère.

Les obligations et interdictions découlant des sanctions canadiennes s'appliquent à toutes les personnes au Canada, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entités, ainsi qu'aux entités et citoyens canadiens à l'étranger.

Les sanctions sont des mesures temporaires mises en place pour contribuer à la réalisation d'un objectif de politique étrangère. Elles visent généralement à :

- influencer une cible pour qu'elle modifie son comportement en imposant des coûts en cas de non-respect des normes internationales (contraindre); et/ou
- restreindre la capacité d'une cible à exercer une activité (contrainte); et/ou
- exprimer une désapprobation sérieuse à l'égard du comportement d'une cible (signaler).

Un **régime de sanctions** est un ensemble de mesures punitives mises en place à des fins particulières. Les régimes peuvent être soit « thématiques » (liés à une question ou une activité particulière dans un pays), soit « géographiques » (liés à un pays ou une région en particulier).

L'origine des sanctions

Le concept moderne de sanctions économiques trouve son origine dans les techniques utilisées par les Alliés de la Première Guerre mondiale pour contrôler et interrompre les flux de marchandises, d'énergie, de nourriture et d'informations à destination des puissances ennemies. La Société des Nations, devenue ensuite les Nations Unies, a adopté les sanctions comme outil en temps de paix pour résoudre les conflits entre États, en isolant économiquement les États agresseurs du commerce et de la finance à l'échelle mondiale. Depuis, les sanctions ont évolué pour répondre à un éventail plus large d'objectifs, notamment la lutte contre le terrorisme (en particulier après le 11 septembre), les droits de la personne et la prolifération des armes de destruction massive.

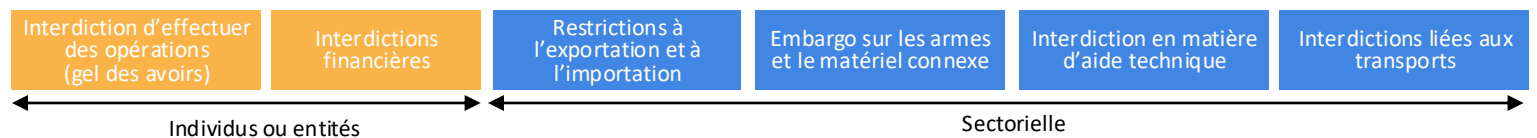
Le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) est habilité à imposer des mesures de sanctions multilatérales dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales. Les États membres sont légalement tenus de mettre en œuvre ces mesures par l'entremise de leur législation nationale. En décembre 2023, 15 régimes de sanctions de l'ONU étaient en vigueur.*

Recours accru aux sanctions autonomes

Face à la difficulté persistante de parvenir à un consensus au sein du CSNU, le Canada et d'autres pays se tournent de plus en plus vers l'imposition de sanctions autonomes. Il s'agit de mesures bilatérales établies en dehors du contexte du système de l'ONU, mais elles sont souvent coordonnées à l'échelle internationale avec des pays d'optique commune, tels que le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne et l'Australie. Des sanctions autonomes coordonnées constituent une dénonciation collective de circonstances précises et maximisent l'impact de ces mesures. Si certains considèrent que les sanctions autonomes ont moins de légitimité et d'efficacité que les sanctions multilatérales, les pays individuels ont beaucoup plus de flexibilité pour recourir à des sanctions autonomes. En décembre 2023, outre les 14 pays et les trois organisations terroristes visés par les sanctions du CSNU, le Canada mettait en œuvre des sanctions autonomes à l'égard de 16 pays. En outre, 80 ressortissants étrangers ont été sanctionnés individuellement en raison de violations des droits de la personne ou de corruption, sans lien avec les régimes nationaux**.

Types de sanctions

Les sanctions peuvent englober toute une série de mesures et leur mise en œuvre varie considérablement. Les sanctions se sont éloignées des embargos économiques globaux des années 1990 compte tenu des impacts humanitaires graves et involontaires que ces derniers ont eues sur des pays, comme dans le cas de l'Irak. Cette approche a été largement remplacée par des sanctions ciblées, qui concernent une personne ou une entité désignée. Des sanctions sectorielles sont également pratiquées. Elles visent un secteur économique, en particulier ceux dont on sait qu'ils génèrent des profits pour l'État contrevenant ou lui fournissent des armes ou du matériel connexe. Au Canada, les sanctions peuvent inclure :



*République centrafricaine, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Haïti, Iran, Irak, Liban, Libye, Mali, Corée du Nord, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Yémen, ainsi que les talibans, Daesh et Al-Qaïda en vertu des résolutions antiterroristes.

** Les pays visés par des régimes de sanctions autonomes incluent la Biélorussie, la Chine, Haïti, l'Iran, la Libye, la Moldavie, le Myanmar, la Corée du Nord, le Nicaragua, la Russie, le Sud-Soudan, le Sri Lanka, la Syrie, l'Ukraine, le Venezuela et le Zimbabwe, soit un total de 16 pays. Les 80 ressortissants étrangers originaires de 7 pays ont été sanctionnés en vertu de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC).

Contexte

Cadre législatif du Canada en matière de sanctions

Caractéristique particulière de la législation canadienne en matière de sanctions : le nouveau régime de saisie et de confiscation des biens

En 2022, le Canada est devenu le premier pays à adopter un régime de saisie et de confiscation des biens liés aux sanctions. Ce régime a été mis en place en 2022 en vertu de modifications à la LMES et à la LJVDEC.

Le Canada a adopté ce régime après que le groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes (REPO) [mis sur pied en mars 2022 en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et auquel se sont joints les pays du G7, l'Australie et l'Union européenne] a engagé ses membres à collaborer pour « prendre toutes les mesures juridiques possibles pour trouver, retenir, bloquer, saisir et, s'il y a lieu, confisquer les biens de ces particuliers et entités qui ont été sanctionnés » relativement à l'invasion.

Ces modifications permettent aux tribunaux canadiens d'ordonner la confiscation au profit du gouvernement du Canada (GdC) des biens saisis ou bloqués au Canada qui sont détenus ou contrôlés par des personnes désignées en vertu de ces lois (voir la constat 9 pour plus de détails).

Modalités d'application des sanctions : réglementation nationale

Les sanctions canadiennes sont régies par trois textes législatifs fondamentaux qui s'appliquent dans des situations différentes.

Loi sur les Nations Unies (LNU) [1985]

Permet au Canada d'imposer des sanctions de l'ONU en droit interne.

Loi sur les mesures économiques spéciales (LMES) [1992]

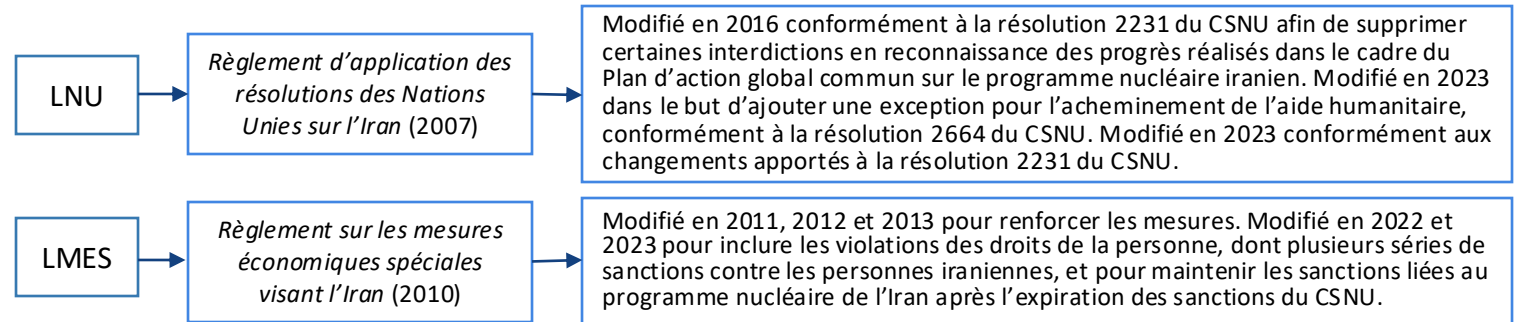
Permet la mise en œuvre de sanctions autonomes contre un État étranger, des personnes ou des entités liées à cet État étranger. Les sanctions peuvent être imposées en réponse à des atteintes graves à la paix et à la sécurité internationales, à des violations flagrantes et systématiques des droits de la personne, à des actes de corruption importants commis par des agents publics étrangers ou lorsqu'une organisation internationale dont le Canada est membre demande à ses membres de prendre des mesures économiques à l'encontre d'un État étranger.

Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (LJVDEC) (Loi Sergueï Magnitski) [2017]

Permet la mise en œuvre de sanctions autonomes contre des ressortissants étrangers en réponse à des violations flagrantes des droits de la personne internationalement reconnus ou d'actes de corruption importants par des agents publics étrangers.

Les sanctions sont mises en place par la création de règlements en vertu d'une ou plusieurs de ces lois. Ces règlements décrivent les interdictions mises en place et énumèrent les individus ou entités (« personnes ») sanctionnés, le cas échéant. Ces règlements peuvent être modifiés en fonction des besoins, par exemple pour ajouter ou retirer des personnes sanctionnées, pour imposer de nouveaux types d'interdictions, ou encore peuvent être abrogés lorsqu'ils ne sont plus pertinents.

Prenons par exemple le régime de sanctions du Canada à l'encontre de l'Iran :



Au Canada, l'élaboration des règlements est guidée par la **Directive du Cabinet sur la réglementation**, qui décrit les exigences auxquelles les régulateurs fédéraux doivent satisfaire. L'élaboration de l'ensemble de sanctions est complexe et l'approbation de règlements nouveaux ou modifiés en vertu des lois relatives aux sanctions du Canada doit être demandée au moyen du **processus du gouverneur en conseil (GEC)** (voir l'annexe I pour un résumé visuel simplifié).

Autres textes législatifs canadiens relatif aux sanctions : D'autres textes législatifs prévoient des pouvoirs en matière de sanctions, par exemple la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus et la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et peuvent être mentionnés dans le présent rapport (voir l'annexe II pour une liste d'autres instruments législatifs).

Contexte

Rôles des ministères dans le système de sanctions du Canada

Rôles des autres ministères

AMC collabore avec plusieurs autres ministères pour la mise en œuvre des sanctions. Quelques-uns d'entre eux sont présentés ici :

ASFC : est habilitée, en vertu de la *Loi sur les douanes* du Canada, à faire appliquer toute loi du Parlement relative à l'importation ou à l'exportation de marchandises entrant au Canada ou en sortant, y compris en vertu de la LMES et de la LNU.

GRC : comme le prévoit la réglementation sur les sanctions, les personnes doivent communiquer à la GRC des informations sur tout bien en leur possession qui appartient à une personne inscrite sur la liste. La GRC est également chargée d'enquêter sur les infractions potentielles et d'engager des poursuites, le cas échéant.

Ministère des Finances : il intervient auprès du secteur financier sur les sanctions en collaboration avec AMC et représente le Canada au sein du groupe de travail du REPO.

Voir l'annexe III pour une liste plus complète.

Le rôle d'Affaires mondiales Canada en tant que régulateur fédéral

Le **ministre des Affaires étrangères** est responsable de l'**administration et de l'application** des trois lois canadiennes sur les sanctions. En plus de l'élaboration des sanctions, une fois qu'elles entrent en vigueur, AMC a des obligations relatives à leur conformité et à leur application, puisqu'il agit à titre de **régulateur fédéral pour ce programme réglementaire** :

- Fournir des informations aux secteurs public et privé canadiens à des fins de sensibilisation et de conformité;
- Traiter les demandes de permis, de certificat et de radiation;
- Répondre aux demandes de renseignements du public;
- Coordonner avec d'autres ministères et répondre à leurs demandes de renseignement et de conseils juridiques et politiques.

Au sein d'AMC, la **Direction des sanctions** [la Direction générale des sanctions à partir d'avril 2023] est l'unité spécialisée et centralisée chargée de la coordination de la politique et des opérations en matière de sanctions au sein d'AMC. Cette direction est responsable de l'élaboration, de l'administration et de la mise en œuvre des règlements, de la recherche et de l'analyse, de la mobilisation des parties prenantes et de la coordination avec les pays alliés d'optique commune. Il est le point focal de coordination de l'approche globale du GdC en matière d'élaboration, d'imposition et de gestion des sanctions avec d'autres ministères. Avant 2018, l'administration des sanctions au sein d'AMC était assurée par le Secteur des affaires juridiques, sans aucun poste dédié aux sanctions.

Outre la Direction des sanctions, d'autres organisations au sein d'AMC jouent également un rôle clé, notamment les bureaux géographiques, les conseillers juridiques, les bureaux du ministre et du sous-ministre (voir ci-dessous), l'Unité des affaires réglementaires et d'appui au litige (DCBL), la Réglementation commerciale et contrôles à l'exportation (TID) ainsi que le Secteur des affaires publiques (voir l'annexe III).

- **Bureaux géographiques (divers)** : les bureaux géographiques ou « à l'étranger » des administrations centrales d'AMC, soutenus par les missions, analysent les mesures de sanctions potentielles dans le contexte de la politique étrangère globale du Canada dans un pays donné et déterminent à la fois les impacts souhaités en matière de politique étrangère et les effets potentiels sur les Canadiens. S'il est décidé d'adopter des sanctions, les bureaux géographiques cherchent et déterminent des cibles potentielles. Ils rédigent ensuite les documents nécessaires à leur mise en œuvre. Ils contribuent également au traitement des demandes de permis, de certificat et de radiation.
- **Conseillers juridiques (MJ, SJM et le Secteur J)** : le MJ, l'unité des services juridiques ministériels et le Secteur des affaires juridiques d'AMC fournissent des conseils sur les questions juridiques nationales et internationales respectivement concernant les ensembles de sanctions, ainsi que sur les enjeux de conformité et d'application, y compris les demandes de permis et de radiation.
- **Bureaux de la ministre et du sous-ministre** : la ministre des Affaires étrangères joue un rôle important dans la définition des politiques : elle recommande au gouverneur général des sanctions ou leur suppression; est habilitée à délivrer des autorisations, à rejeter des demandes de radiation, à demander des ordonnances de saisie pour les avoirs gelés, à demander la confiscation de biens et à conclure des accords avec des gouvernements étrangers pour l'utilisation du produit de ces biens. [ÉDITÉ]

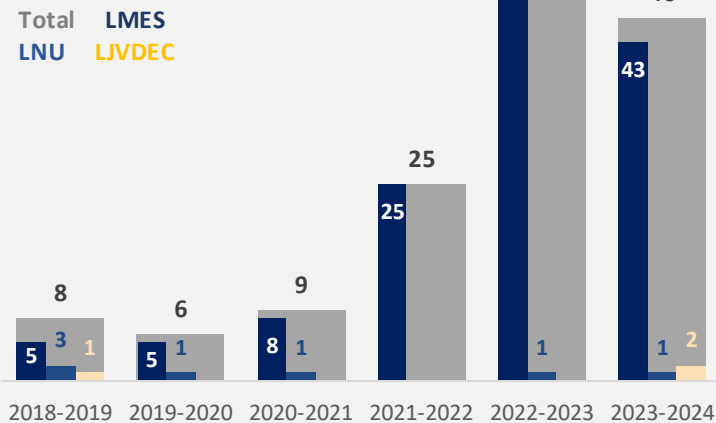
Contexte

Recours aux sanctions par le Canada

Impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur la charge de travail liée aux sanctions pour AMC

En réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, le Canada a imposé 65 séries de sanctions à des personnes ou entités russes, biélorusses, ukrainiennes et moldaves, ainsi que de vastes restrictions dans des secteurs de l'économie de la Russie et du Biélorus. Cela s'est traduit par une augmentation considérable du nombre de règlements canadiens relatifs aux sanctions gérées par AMC.

Sanctions canadiennes entrées en vigueur en vertu de la loi de 2018-2019 à 2023-2024



Un outil de politique étrangère de plus en plus utilisé et complexe

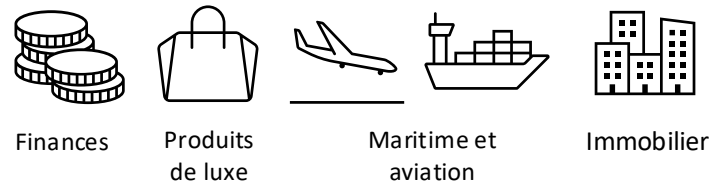
L'approche traditionnelle du Canada à l'égard des sanctions comme outil de politique étrangère de dernier recours a considérablement évolué au cours de la période d'évaluation, à l'instar des pays alliés d'optique commune, pour devenir une option de prédilection utilisée précocement pour traiter des ensembles de enjeux internationaux. Le Canada a commencé à imposer des mesures de sanction beaucoup plus fréquemment, certains régimes ayant vu de nouvelles personnes ou entités être inscrites à une fréquence hebdomadaire ou mensuelle. L'annonce de nouvelles mesures de sanction a souvent coïncidé avec des événements internationaux et des anniversaires importants.

Le profil général des sanctions a également augmenté sous l'examen minutieux du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes (FAAE) en 2017 et 2024 et du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA) en 2023 et à la suite de reportages cruciaux dans les médias concernant les répercussions involontaires des sanctions sur les Canadiens et les entreprises canadiennes.

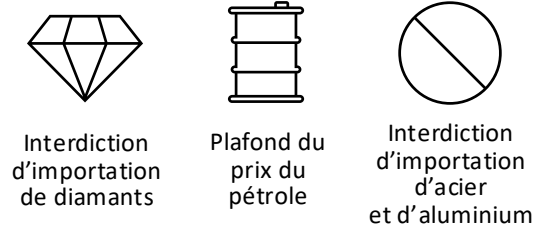
Diversité et complexité des mesures de sanctions liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022

La multiplication globale des sanctions est liée en partie à l'élaboration de nouvelles mesures de sanctions pour répondre aux crises qui ont cours en Haïti, en Iran, au Myanmar et au Sri Lanka. Cependant, elle est largement attribuable à l'augmentation exponentielle des mesures de sanctions en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Avant 2022, la plupart des sanctions canadiennes concernaient des pays avec lesquels le Canada avait des relations économiques limitées. Outre l'augmentation générale des chiffres, les sanctions à l'encontre de la Russie se sont avérées plus complexes et ont eu des implications beaucoup plus importantes sur le plan de la mise en œuvre. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a entraîné les sanctions les plus complètes jamais imposées à une grande économie mondiale. Elles comprenaient des interdictions touchant un large éventail de secteurs économiques et de nouveaux types de mesures de sanctions canadiennes sans précédent.

Exemples de secteurs économiques touchés



Nouveaux types de sanctions



De nombreuses mesures de sanctions imposées par le Canada à la Russie, notamment le plafonnement du prix du pétrole et l'interdiction d'importation de diamants, ont également été coordonnées avec le G7 et d'autres pays d'optique commune. Alors que la coordination internationale est chose courante pour les sanctions imposées en vertu des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, le degré de coopération relativement aux sanctions autonomes imposées à la Russie a été sans précédent.

Portée et méthodologie d'évaluation

Contexte de l'évaluation

Objectifs et portée de l'évaluation



Résultats escomptés du financement 2018

(pour plus de détails, voir l'annexe IV)

Le résultat escompté du financement était d'**augmenter la capacité opérationnelle d'AMC** en matière de cohérence politique, de recherche et d'analyse, de questions réglementaires et juridiques, de capacité d'analyse, de diligence raisonnable et de coordination de l'ensemble du gouvernement, notamment :

- Accroître la capacité à fournir des conseils au public canadien, y compris au secteur privé
- Traiter les demandes de permis, de radiation et de certificats dans les délais impartis
- Réduire l'arriéré des modifications au règlement sur les sanctions de la LNU
- Augmentation de la recherche fondées sur des données probantes en matière d'impact et d'efficacité des sanctions
- Sensibilisation accrue des secteurs public et privé canadiens à la manière de s'engager dans le commerce international et l'aide internationale dans le respect des sanctions

Contexte de l'évaluation

Puisque la ministre des Affaires étrangères est responsable du régime de sanctions du Canada, dont l'administration et l'application de la législation canadienne en matière de sanctions, AMC joue ce rôle de régulateur et coordonne les efforts de l'ensemble du gouvernement :

- **Engagement de financement et d'évaluation pour 2018** : à partir de 2020, AMC a reçu 15,5 M\$ sur 4 ans (2019-2020 à 2022-2023) et environ 4 M\$ par an en financement annuel continu pour la création d'une Direction des sanctions et les activités juridiques connexes. Dans le cadre de ce financement, AMC s'est engagé à mener une évaluation de la capacité du Canada en matière de sanctions au cours de l'exercice 2023-2024 (voir l'annexe V pour plus de détails sur le financement).
- **Annonce de financement pour 2022** : en octobre 2022, le GdC a annoncé l'octroi de 76 M\$ pour améliorer l'administration et l'application des sanctions ainsi que pour gérer le nouveau régime de saisie et de confiscation des avoirs. Outre les fonds destinés à la GRC et au ministère des Finances, environ la moitié de ces fonds ont été consacrés à la création d'une direction générale des sanctions au sein d'AMC et au financement de 37 nouveaux équivalents temps plein (ETP) pour la Direction générale et d'une capacité juridique supplémentaire (en plus des ressources existantes), pour un total d'environ 50 ETP. La réception de cet argent frais a commencé à la fin de la période d'évaluation.

Objectifs de l'évaluation : les objectifs de l'évaluation consistaient à respecter l'engagement pris en 2018 et à fournir des informations pour soutenir la prise de décision fondée sur des données probantes, de contribuer à l'examen requis en 2024-2025 dans le cadre de la nouvelle annonce de financement ainsi que de contribuer à l'apprentissage et à l'amélioration du programme. Le contexte des sanctions au Canada a radicalement changé depuis 2018. L'évaluation a été menée en tenant compte de ce nouveau contexte et visait à orienter les travaux d'une Direction générale des sanctions au mandat plus large. L'évaluation a également été menée en gardant à l'esprit les examens antérieurs et en cours de la législation canadienne sur les sanctions, en particulier les examens législatifs de 2017 et 2024 du FAE ainsi que les examens de 2023 du AEFA [voir l'annexe VI pour un examen de l'harmonisation des recommandations de l'évaluation avec celles du Comité].

Portée de l'évaluation : l'évaluation a porté sur le contexte de la législation canadienne en matière de sanctions, sur l'élaboration d'un règlement en matière de sanctions par AMC, sur les activités de gestion réglementaire liées à la conformité, à l'application et aux initiatives de sensibilisation sous la responsabilité d'AMC ainsi que sur la coordination des activités pangouvernementales et intraministérielles par AMC. Les activités liées au règlement sur les sanctions multilatérales et autonomes ont été prises en compte. Toutefois, l'accent a été mis sur les sanctions autonomes en raison de la charge de travail beaucoup plus importante qui leur est associée et de la fréquence accrue à laquelle elles ont été utilisées.

Période d'évaluation : l'évaluation s'est concentrée sur l'exercice 2018-2019 jusqu'à une partie de l'année civile 2024. Ce calendrier couvre la période au cours de laquelle la Direction des sanctions a été créée, la très forte augmentation des mesures de sanctions en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 et le début des travaux de la nouvelle Direction générale.

Questions d'évaluation

Questions	Sous-questions
1. Dans quelle mesure les sanctions canadiennes ont-elles été planifiées et conçues en appliquant les meilleures pratiques et approches ?	1.1 Dans quelle mesure le processus de planification et les délais prévus pour l'élaboration de l'ensemble de sanctions ont-ils permis une diligence raisonnable, une coordination avec d'autres ministères et alliés ainsi que d'autres bonnes pratiques ? 1.2 Les sanctions canadiennes ont-elles été planifiées et mises en œuvre en tenant compte de l'égalité des genres et de l'ACS Plus ? 1.3 Dans quelle mesure les pratiques de gestion fondées sur les résultats ont-elles été intégrées dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'administration des sanctions ?
2. Les processus et structures internes d'AMC ont-ils permis d'élaborer, de mettre en œuvre, d'administrer et d'appliquer les sanctions de manière efficace et efficiente ?	2.1 La répartition des rôles et des responsabilités au sein d'AMC en matière de sanctions a-t-elle permis d'élaborer, de mettre en œuvre et d'administrer les sanctions de manière efficace et efficiente ? 2.2 Les systèmes et processus opérationnels mis en place par la Direction des sanctions et d'autres directions importantes ont-ils permis l'élaboration, la mise en œuvre et l'administration efficaces et efficientes des sanctions, y compris sur le plan de la conformité ? 2.3 Quels ont été les réussites et les domaines d'amélioration de la coordination des sanctions et de l'échange d'informations, tant au sein d'AMC qu'entre AMC et d'autres ministères, ce qui comprend les efforts de cohérence politique ? 2.4 Dans quelle mesure les considérations clés ont-elles été prises en compte dans la planification et la gestion des rôles et responsabilités actuels et prévus d'AMC dans le cadre du nouveau régime de confiscation ?
3. La législation canadienne en matière de sanctions est-elle adaptée à l'objectif ?	3.1 Dans quelle mesure l'ensemble de la législation canadienne en matière de sanctions est-elle pertinente et cohérente, notamment sur le plan des autorités ministérielles et des rôles qui leur sont attribués ? 3.2 Quelles sont les implications quant au niveau actuel d'autorité attribué dans le processus du GEC, et quels seraient les avantages et les inconvénients d'autres solutions compte tenu de l'environnement dynamique des sanctions au Canada ? 3.3 Quels progrès ont été réalisés dans la réduction de l'arriéré des modifications au règlement sur les sanctions de la LNU ?

Méthodologie

L'évaluation a été réalisée selon une approche de méthode mixte, les données provenant de différentes sources afin de garantir des éléments de preuve multiples lors de l'analyse des données et de la formulation des conclusions. Les constats ont été triangulés à l'aide de données qualitatives et quantitatives lorsqu'elles étaient disponibles. Six méthodes ont été appliquées, comme indiqué ci-dessous :

Analyse documentaire et de la littérature	Étude de cas : Règlement sur les mesures économiques spéciales (Russie)	Examen des données de la Direction des sanctions
Examen de documents internes et externes : • Documents de politique, de planification et de stratégie d'AMC • Notes d'information et mémos d'AMC • Matériel d'AMC mis à la disposition du public sur les sanctions • Évaluations, rapports et études, le cas échéant • Documents pertinents provenant d'autres ministères du gouvernement canadien • Littérature universitaire et grise	Une étude de cas sur l'élaboration, l'administration et la mise en œuvre des ensembles de sanctions mis en place par le Canada à partir de février 2022 en vertu du <i>Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Russie</i>, en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Puisque ce cas constituait la majorité des sanctions mises en œuvre par le Canada en 2022-2023 et qu'il a eu des implications significatives sur le système de sanctions du Canada, ce cas a été utilisé pour étayer et illustrer les constats de l'évaluation.	Les données administratives, ce qui inclut le nombre de demandes reçues et traitées (p. ex., permis, certificats, radiations, demandes de conseils de l'ASFC concernant la détention de marchandises à la frontière) et les demandes générales par courriel ont été examinées afin d'évaluer les types de demandes et les délais de réponse. Les informations relatives à ces données ont été utilisées, le cas échéant, pour éclairer l'exercice de cartographie des processus.
Entrevues	Étude comparative de la structure des organes de sanctions aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie	Cartographie des processus
Des entrevues semi-structurées ont été menées avec des acteurs clés du système de sanctions : • Personnel d'AMC provenant de diverses directions et divers secteurs • Des représentants d'autres ministères (Ministère des Finances, Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), Bureau du conseil privé (BCP), MJ, GRC, ASFC, Transports Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada [CANAFE] et du Bureau du surintendant des institutions financières [BSIF])	Cette étude visait à examiner les structures de sanctions existantes dans les pays alliés d'optique commune, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Elle s'est concentrée sur la structure, les ressources humaines, les rôles et les responsabilités des unités chargées des sanctions, qui jouent des rôles généralement semblables à ceux de la Direction générale des sanctions d'AMC. Elle a ainsi permis de comparer les pratiques et les approches des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie dans des domaines donnés. Pour plus de renseignements à ce sujet, veuillez consulter l'annexe VII.	Afin de mieux comprendre le système et les instruments utilisés pour mettre en œuvre les sanctions canadiennes, une approche par cartographie de processus a été utilisée pour décrire les différentes étapes du processus (de l'élaboration à l'inscription et au-delà), identifier les responsables des tâches et établir les échéances en détail. Des discussions ont été menées avec les parties prenantes concernées afin de définir les étapes du processus.

Limites de l'évaluation et mesures d'atténuation

Limites



Accent porté sur la mise en œuvre du système de sanctions par AMC :

Bien que la majorité des fonds alloués dans le cadre de la présentation de 2018 au Conseil du Trésor se destinaient à AMC, l'ASFC a également reçu des fonds, car la présentation comportait deux ensembles distincts de résultats à atteindre par ces ministères. De nombreux autres ministères jouent également un rôle important dans le système de sanctions. Cette évaluation n'étant pas horizontale, l'équipe n'a évalué que le travail dont AMC est responsable.

Capacité limitée à évaluer l'efficacité de certains résultats escomptés :

En raison de multiples facteurs, en particulier l'augmentation exponentielle de demandes de dossiers de sanctions au cours de la période d'évaluation et la charge de travail qui en résulte pour la Direction des sanctions, certaines activités prévues dans le cadre de la présentation de 2018 au Conseil du Trésor n'ont pas été entièrement mises en œuvre. Par conséquent, l'équipe d'évaluation était limitée dans son évaluation de l'atteinte des résultats escomptés. De même, en ce qui concerne les relations sensibles avec les institutions financières, l'équipe d'évaluation n'a pas recueilli directement leur point de vue.

Nature intrinsèquement politique des sanctions en tant qu'instrument de politique étrangère :

En tant qu'outil de politique étrangère, les sanctions sont politiques dans leur essence. L'évaluation n'a pas examiné les aspects politiques de l'utilisation des sanctions comme instrument de politique étrangère ni sur la pertinence de cet instrument.

Mesures d'atténuation



Collecte des points de vue d'autres ministères :

L'équipe d'évaluation a sollicité le point de vue d'autres ministères sur la coordination, le partage d'informations et la consultation interministérielle d'AMC, afin d'évaluer les défis et les possibilités du travail d'AMC comme organe coordonnateur d'un effort pangouvernemental. L'équipe d'évaluation a cherché à comprendre les rôles et les pouvoirs des autres ministères ainsi que la manière dont ils interagissent avec les rôles et les pouvoirs d'AMC.

Utilisation de preuves secondaires et évaluation de la pertinence :

L'équipe d'évaluation a établi ce qui a été réalisé ou non par rapport aux résultats escomptés de la présentation de 2018 au Conseil du Trésor, ainsi que les défis qui ont conduit à une réalisation limitée, le cas échéant. L'évaluation a permis de déterminer si ces objectifs demeuraient pertinents et s'appuiera sur le témoignage des représentants du secteur privé lors des récentes audiences du comité sénatorial ainsi que sur d'autres sources accessibles au public.

Nature intrinsèquement politique des sanctions en tant qu'instrument de politique étrangère :

L'évaluation a porté sur l'incidence du contexte actuel sur le type et l'étendue des travaux nécessaires, sur les processus et systèmes ainsi que sur les exigences réglementaires.

Constats

Cohérence

Les sanctions comme outil de politique étrangère et programme de réglementation nationale

Pratiques alternatives quant au niveau d'autorité nécessaire pour l'approbation des nouvelles réglementations

Au Canada, s'il est habituel de confier au gouverneur général le pouvoir d'approuver les règlements, certains régimes réglementaires confèrent à un ministre le pouvoir d'édicter des règlements (par exemple en matière de santé ou de sécurité). Dans ce cas, l'intervention de des agences centrales et du Cabinet n'est pas nécessaire. Ceci pourrait être envisagé lorsque la réglementation doit être établie de manière plus urgente, ce qui contribuerait à réduire les délais et la charge de travail globalement.

Des modèles hybrides sont aussi une possibilité. Par exemple, dans le cas des sanctions, la ministre des Affaires étrangères pourrait être habilitée à inscrire des personnes sur la liste, tandis que d'autres types d'interdictions pourraient être soumis à l'approbation du gouverneur général (comme c'est le cas en Australie).

Toutefois, pour apporter et mettre en œuvre une modification aussi importante de la législation, l'approbation du Cabinet et des modifications législatives seraient nécessaires.

C1 : Il existait une tension inhérente entre l'utilisation de sanctions comme instrument de politique étrangère et les exigences nationales d'un programme de réglementation.

Les sanctions constituent un outil spécial de politique étrangère, qui limite les actions des Canadiens par l'entremise de réglementations nationales. Si d'autres approches diplomatiques peuvent être utilisées pour poursuivre des objectifs de politique étrangère, les sanctions, en tant qu'outil juridiquement contraignant pour obliger les Canadiens à respecter la loi, ne peuvent être mises en place que par la voie d'un processus réglementaire.

Le processus réglementaire canadien est régi par la *Directive du Cabinet sur la réglementation*, qui énonce les attentes et les exigences du GdC concernant l'élaboration, la gestion et l'examen de la réglementation fédérale. Certains éléments du processus d'élaboration réglementaire ont été difficiles à appliquer aux sanctions ou inappropriés en raison de la nature même des sanctions comme outil de politique étrangère ou de la manière dont elles ont été utilisées par AMC au cours des dernières années. En outre, le processus d'examen et d'approbation n'a pas été conçu pour s'adapter à une utilisation fréquente et urgente des sanctions par AMC depuis 2022, ce qui a créé des incohérences entre les objectifs d'AMC (soit mettre en œuvre un ensemble de sanctions) et certains objectifs des agences centrales (soit exercer un regard critique et garantir l'intégrité du processus réglementaire). Alors que la pression pour un recours fréquent et rapide aux sanctions s'intensifie, les agences centrales ont autorisé des exceptions à certaines exigences réglementaires. Par exemple :

La règle du « un pour un » : En vertu de la *Loi sur la réduction de la paperasse*, lorsque la prise d'un règlement impose un nouveau fardeau administratif aux entreprises, le coût de ce fardeau doit être compensé par la modification ou l'abrogation d'un ou de plusieurs règlements. AMC craignait que cette règle l'oblige à lever certaines sanctions afin d'en créer de nouvelles, ce qui pourrait être préjudiciable aux engagements du Canada en matière de sanctions. Toutefois, le SCT a accordé des dérogations à la règle en réponse à des situations internationales urgentes telles que l'invasion de l'Ukraine. Le SCT a également déterminé que la règle ne s'appliquait généralement pas aux nouvelles inscriptions parce qu'elles ne créaient pas une augmentation correspondante du fardeau administratif. Toutefois, dans un cas comme celui de la première phase de l'interdiction indirecte des diamants russes, la règle « un pour un » s'appliquait.

Consultation et prépublication : La Directive du Cabinet prévoit la consultation des parties prenantes et la publication préalable dans la *Gazette du Canada*. Les propositions de sanctions ont été exemptées de cette exigence, car la diffusion d'un avis préalable des mesures de sanctions pourrait entraîner la fuite d'actifs et le contournement des sanctions.

Les délais et le niveau d'effort du processus du GEC : Les lois canadiennes sur les sanctions confèrent au GEC le pouvoir d'approuver les règlements. Toutefois, le SCT doit procéder à un examen critique de ces mesures, qui doivent ensuite être approuvées par le gouverneur général, sur les conseils et avec le consentement du SCT. Or, même s'il permet d'exercer la rigueur nécessaire, ce processus implique de nombreuses démarches, que les mesures soient complexes ou non, ou encore qu'il s'agisse d'une interdiction sectorielle ou de l'inscription d'une seule personne sur la liste. Les délais habituels pour l'examen et l'approbation des sanctions, y compris le calendrier des réunions du SCT, ne sont pas alignés aux propositions de sanctions urgentes.

AMC a exploré les options de nature à simplifier l'adoption de sanctions, pour accélérer le processus réglementaire et mieux s'aligner avec les exigences d'un instrument politique étranger.

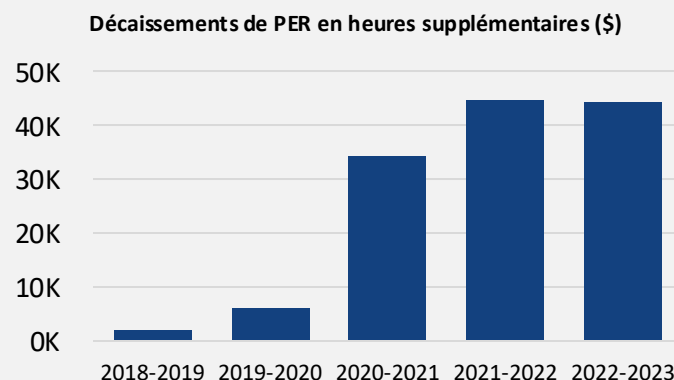
AMC en tant qu'organe régulateur

Évoluer vers un rôle de régulateur

Manque aigu de personnel

Les 14 postes initialement prévus pour la Direction des sanctions, soit une combinaison d'agents du service extérieur et de personnel politique non-permutant, n'ont jamais été entièrement pourvus, en partie en raison d'une pénurie d'agents du service extérieur au sein du Ministère. Le financement de 2018 n'a pas permis d'augmenter le personnel chargé des sanctions des bureaux géographiques, et les ressources des secteurs géographiques ont continué à être mises à rude épreuve.

La forte augmentation du recours aux sanctions depuis 2022 et l'accroissement soudain des activités de mise en œuvre et de respect des règles qui y sont liées ont entraîné un grave manque de personnel. Les meilleurs efforts possibles ont été déployés comme mesure provisoire pour utiliser temporairement l'ancien personnel, recruter du nouveau personnel lorsque c'était possible et faire appel à un nombre considérable d'heures supplémentaires, ce qui a eu des conséquences personnelles néfastes sur les employés.



C2 : La création d'une direction spécialisée dans les sanctions a amélioré la capacité d'AMC en tant que régulateur, mais la multiplication rapide des sanctions a dépassé la capacité d'AMC à gérer les conséquences opérationnelles.

AMC n'a que très peu de fonctions réglementaires par rapport à d'autres ministères, ce qui explique l'inexistence d'une culture réglementaire lorsque la Direction des sanctions a été créée en 2018. Cette situation était moins problématique lorsque les sanctions étaient peu fréquentes et visaient généralement des pays avec lesquels le Canada n'entretenait que peu de relations commerciales. Or, depuis 2022, AMC est devenu l'un des ministères les plus actifs au Canada dans la création de règlements, connaissant une hausse constante depuis 2018 en raison de diverses crises internationales et une augmentation exponentielle après février 2022 en réponse à l'invasion russe de l'Ukraine.

Après février 2022, l'absence généralisée de culture réglementaire, conjuguée à des responsabilités complexes et inattendues, s'est traduite par un programme de réglementation des sanctions qui n'était pas adapté à l'objectif. L'augmentation spectaculaire du nombre de sanctions a mis en évidence l'insuffisance des ressources, l'absence de systèmes appropriés et une mauvaise compréhension des attentes et des exigences liées à un programme de réglementation dans l'ensemble du Ministère. Plus particulièrement, la charge de travail croissante et à long terme, notamment sur le plan de la conformité (demandes d'autorisation, demandes de retrait de la liste, nécessité de formation et de sensibilisation, entre autres), n'a pas été anticipée et n'a pas fait l'objet d'une dotation en personnel adéquate.

Cette situation a créé une courbe d'apprentissage abrupte et nécessité une immense coordination de la part de la Direction des sanctions, des bureaux géographiques et des services juridiques, entre autres, pour répondre aux demandes de nouvelles sanctions et aux activités de mise en conformité qui en découlent. Tirant les leçons de l'expérience, la Direction des sanctions a largement clarifié les rôles liés aux sanctions au sein du Ministère et constamment amélioré sa compréhension de la gestion réglementaire. Bien qu'il ait manqué cruellement de personnel (voir encadré), la Direction des sanctions a joué un rôle essentiel dans la gestion des sanctions et leur nombre croissant, notamment en conseillant les bureaux géographiques et en dirigeant les processus de consultation et d'approbation, non seulement au sein d'AMC, mais aussi avec d'autres ministères du gouvernement.

Le développement des ressources humaines pour mettre sur pied une nouvelle Direction générale des sanctions a commencé en 2023 (voir annexe V) et permettra à AMC de s'acquitter de ses tâches de gestion réglementaire qui ont été négligées par nécessité. Cela permettra à la Direction générale de continuer à développer son expertise en matière de réglementation et de faire connaître les attentes et les exigences réglementaires aux parties prenantes du Ministère. Toutefois, les ressources humaines prévues ne correspondront pas à celles des pays alliés d'optique commune, surtout si l'on considère que la Direction des sanctions est responsable d'activités qui ont été réparties entre plusieurs entités dans certains pays d'optique commune. Par exemple, la Direction des sanctions traite les autorisations relatives aux sanctions en matière de commerce et de transport ainsi que les sanctions financières, alors qu'au Royaume-Uni, par exemple, ces responsabilités étaient réparties entre plusieurs organismes. Par conséquent, la nouvelle Direction générale devra continuer à faire des choix quant aux attentes réglementaires à privilégier.

Pour aider à renforcer les capacités en matière de sanctions, la présentation au Conseil du Trésor de 2018 qui a financé la création de la Direction des sanctions expliquait l'intention de se doter d'ETP pour appuyer la recherche de sources ouvertes requise pour les désignations de sanctions. Bien que la Direction des sanctions ait parfois apporté son soutien dans ce domaine, d'avis général, ce mandat devrait revenir aux bureaux géographiques, qui comprennent bien le contexte du pays, mais ne disposent pas nécessairement des ressources humaines nécessaires pour mener à bien ces recherches spécialisées et souvent urgentes. Parmi les lacunes persistantes dans le renforcement de la capacité d'AMC en matière de sanctions, notons le soutien des capacités opérationnelles des bureaux géographiques.

AMC en tant qu'organe régulateur

Expertise et formation au sein d'AMC

Résoudre le problème de l'arriéré des modifications à la Loi sur les Nations Unies

L'un des résultats escomptés de la création de la Direction des sanctions était de réduire l'arriéré des modifications à apporter au règlement sur les sanctions de la LNU. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (CMPER) signale les modifications nécessaires à apporter à la réglementation du GdC pour que les ministères concernés s'en occupent. Bien qu'il s'agisse souvent d'incohérences et d'erreurs typographiques, les enjeux soulevés par le CMPER peuvent nécessiter un examen approfondi, de multiples consultations et, si nécessaire, la réalisation des nombreuses étapes du processus de modification de la réglementation.

Au cours de l'exercice 2022-2023 et grâce aux efforts de plusieurs directions, en particulier de l'unité des affaires réglementaires et d'appui au litige, AMC a répondu aux enjeux très divers soulevés par le CMPER en préparant des modifications à la LNU. Ces activités ont permis de régler 18 modifications en attente, principalement par la voie d'un **ensemble omnibus horizontal qui a permis de résoudre 54 % de toutes les modifications à la Loi sur les Nations Unies identifiés par le CMPER et qui étaient en suspens**. Ensuite, 11 autres modifications ont été identifiées pour examen dans un deuxième ensemble omnibus au cours de l'exercice 2023-2024.

C3 : Le nouveau contexte de l'utilisation des sanctions a démontré la nécessité d'une expertise et d'une formation plus spécialisées au sein d'AMC.

L'augmentation du volume, de la rapidité et de la complexité des sanctions, les demandes d'autorisation et de radiation qui en résultent, le besoin pressant de directives écrites précises et complètes et le nouveau régime de saisie et de confiscation ont mis en évidence le besoin d'acquérir des compétences réglementaires et techniques et des connaissances sectorielles au sein de la fonction de sanctions d'AMC.

Diversification des compétences du personnel : les sanctions récentes touchent un large éventail de secteurs économiques, notamment la finance, les technologies sensibles, l'immobilier, les exportations de produits de luxe, les transports et le pétrole. Bien qu'AMC exploite de manière appropriée l'expertise sectorielle d'autres collègues du Ministère, l'embauche de personnel ayant possédant ces connaissances s'est avérée bénéfique. Les demandes de permis complexes sont plus adéquatement traitées lorsque sont appliquées des compétences techniques telles que la comptabilité légale, l'expertise juridique et la connaissance des structures commerciales et des marchés financiers, en plus d'une expertise spécialisée dans des secteurs tels que l'aérospatiale et la défense, la technologie ou les chaînes d'approvisionnement. Sans cette expertise, l'évaluation des demandes de permis complexes ou la formulation de conseils techniques à d'autres ministères du gouvernement nécessitait énormément de temps et d'efforts pour le personnel d'AMC sans consultation supplémentaire. Il sera pertinent de tenir compte de ces exigences plus spécialisées lors du recrutement du personnel de la nouvelle Direction générale.

Formation : les possibilités de formation sur les sanctions au sein d'AMC et dans d'autres ministères du gouvernement se sont lentement améliorées, la Direction des sanctions augmentant ses offres de formation pour le personnel d'AMC (p. ex., « Introduction aux sanctions ») et les parties prenantes externes. Parmi les thèmes de formation qui ont suscité l'intérêt des parties prenantes, notons la formation générale sur les sanctions, la compréhension de la législation, la recherche spécialisée pour étayer les listes et la rédaction des ensembles de sanctions. La formation continue est particulièrement importante compte tenu de la rotation du personnel au sein d'AMC. D'autres intervenants des ministères ont exprimé le souhait de se voir offrir plus d'occasions de formation afin d'améliorer leur connaissance des sanctions et de les aider davantage dans la mise en œuvre de celles-ci. Les parties prenantes considèrent que l'augmentation des possibilités de formation est essentielle pour améliorer leur compréhension et renforcer la collaboration en matière de sanctions.

Renforcement de l'expertise du bureau géographique de la direction Europe de l'est et Eurasie (ECE) : création d'une unité chargée des sanctions

UNITÉ CHARGÉE DES SANCTIONS

À la lumière de l'augmentation du recours aux sanctions contre la Russie, ECE a cherché à obtenir des fonds supplémentaires et a mis en place une unité spécialisée dans le ciblage des sanctions composée de quatre ETP.



SPÉCIALISATION

La création de sanctions a nécessité une spécialisation dans les compétences de recherche, une compréhension approfondie de la LME et des connaissances dans des domaines précis tels que le nucléaire, le militaire et la désinformation.



CAPACITÉ ET FORMATION

ECE a proposé des formations pour les nouveaux agents, des conseils aux autres bureaux géographiques sur les meilleures pratiques pour les dossiers de sanctions et la recherche de sources ouvertes, et a participé à la formation « Introduction aux sanctions » dirigée par la Direction des sanctions.



COMPÉTENCES LINGUISTIQUES

L'unité disposait de chercheurs à temps partiel et informels provenant de l'ensemble d'AMC et possédant des compétences linguistiques en russe et en ukrainien pour soutenir la recherche et assigner des objectifs.



AMC en tant qu'organe régulateur

Rôles et responsabilités des ministères



Exemple de lacune en matière de conformité : la surveillance des institutions financières

Contrairement à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, la législation canadienne sur les sanctions ne définit pas le rôle du CANAFE dans la surveillance des institutions financières, ni ne décrit les exigences en matière de déclaration et de conformité pour les institutions financières.

Au cours de la période d'évaluation, aucune supervision des institutions financières n'a été réalisée dans le but de se conformer aux réglementations en matière de sanctions (sauf en ce qui concerne le mandat du CANAFE, où la conformité avec les exigences en matière de financement du terrorisme chevauche les sanctions antiterroristes prévues par l'accord de LNU). AMC n'avait ni la capacité ni l'expertise nécessaire pour assumer un tel rôle de surveillance.

En juin 2024, les projets de loi C-59 et C-69 ont chargé le CANAFE d'exiger la déclaration des transactions soupçonnées d'être liées au contournement des sanctions, ce qui a intégré dans son mandat la déclaration liée aux sanctions et les mesures de conformité et de surveillance qui y sont associées.

C4 : Les déséquilibres entre l'autorité, le pouvoir et la capacité des ministères ont contribué à créer des lacunes en matière de conformité et d'application de la législation.

Rôle d'AMC dans le respect à l'échelon national de sanctions de plus en plus complexes et étendues

Les sanctions sectorielles liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 ont élargi et diversifié le nombre de secteurs et d'acteurs économiques tenus de se conformer aux mesures de sanctions. En tant que régulateur, AMC a la responsabilité globale de favoriser la conformité de tous ces secteurs. Cependant, de grandes lacunes de capacité existent pour entreprendre des activités de mise en conformité pour un si large éventail d'acteurs économiques. Pour bien y parvenir, il faut établir les étapes administratives nécessaires pour chaque secteur, ce qui nécessite une bonne compréhension du secteur en question. Si la promotion de la conformité peut être réalisée en partie avec d'autres ministères du gouvernement, les activités de conformité administrative doivent être effectuées par des autorités légales précises, qui n'existent pas en vertu de la LMES ni de la LJDVEC. Par exemple, AMC n'a pas le pouvoir d'effectuer des inspections physiques ou de pénétrer dans les locaux.

Rôles et pouvoirs des ministères chargés de l'application de la législation

Les examens effectués en 2017, 2023 et 2024 par les commissions du Sénat et de la Chambre des communes ont mis en évidence le manque de clarté des rôles des ministères dans l'application des sanctions. L'un des enjeux sous-jacents est la divergence qui existe entre l'autorité et le pouvoir d'exécution. La LMES et la LJDVEC désignent le ministre des Affaires étrangères comme responsable de l'application de la Loi, mais ne contiennent pas de dispositions permettant à AMC d'imposer des sanctions administratives ou civiles en cas d'infraction aux sanctions et ne lui confèrent pas d'autres pouvoirs d'application civile (comme le font les organismes de réglementation des sanctions aux États-Unis et au Royaume-Uni, bien qu'ils soient rattachés au Trésor et non aux Affaires étrangères). Les infractions aux sanctions constituent des délits en vertu des lois et relèvent de l'autorité de l'ASFC et de la GRC.

L'évaluation n'a pas porté sur l'application par les partenaires. Toutefois, il s'est avéré difficile de parvenir à une compréhension commune des rôles en ce domaine. En vertu de la *Loi sur les douanes*, l'ASFC est habilitée à tenter une action en cas de violation des sanctions en matière d'importation et d'exportation, mais, a-t-elle indiqué, elle signale rarement les cas à la GRC et/ou à sa Division des enquêtes criminelles (DEC), qui ont la responsabilité commune d'enquêter sur d'éventuelles violations pénales des sanctions. En plus d'enquêter sur les cas de non-respect, la GRC est aussi désignée dans des règlements individuels pour accepter les divulgations concernant les biens d'une personne inscrite sur la liste. Toutefois, étant donné que cette inscription ne signifie pas qu'un crime a été commis, il n'est pas certain que ce rôle soit conforme au mandat de la GRC. Cette pratique ne donne pas non plus à AMC de directives sur la mesure dans laquelle les institutions financières peuvent ou non effectuer des divulgations (bien que le projet de loi C-59 puisse changer cet état de fait; voir l'encadré). À l'échelle internationale, certains régulateurs au sein du Trésor (États-Unis et Royaume-Uni) acceptent directement ces informations.

Les modifications apportées à la LMES en 2022 ont contribué aux efforts de mise en œuvre. Auparavant, la LMES ne permettait pas d'exiger des informations de la part de parties prenantes externes (telles que des entreprises privées). Une modification de 2022 l'a permis, ainsi que l'autorisation conférée à 12 ministères de collecter et de divulguer entre eux des informations relatives à l'administration ou à l'application de la Loi.

AMC en tant qu'organe régulateur

Rôle de la Direction des sanctions dans la cohérence des politiques

Exemple d'un pays allié aux idées similaires : un cadre politique structuré pour les sanctions américaines



L'examen des sanctions en 2021 mené par le Trésor américain a conclu que les États-Unis sont confrontés à de nouveaux défis en ce qui concerne l'efficacité des sanctions et que, pour s'assurer qu'elles continuent à soutenir les objectifs de sécurité nationale, le gouvernement doit adapter et moderniser l'architecture opérationnelle des sanctions. Le Trésor a recommandé l'élaboration d'un **cadre politique structuré**, qui lie les sanctions à un objectif politique clair, afin d'éclairer l'utilisation des sanctions. Ce cadre tiendrait compte des principales considérations politiques et viserait à déterminer si une sanction donnée :

- soutient un objectif politique clair dans le cadre d'une stratégie plus large du gouvernement américain;
- a été évaluée comme étant l'outil le mieux adapté aux circonstances;
- tient comptes des implications économiques et politiques anticipées et a été calibrée pour atténuer les impacts négatifs imprévus;
- comprend une stratégie de coordination et d'engagement multilatéral;
- sera facilement compréhensible, applicable et, dans la mesure du possible, réversible.

C5 : La création d'une unité spécialisée des sanctions au sein d'AMC a amélioré la cohérence des politiques en matière d'élaboration et de mise en œuvre des mesures de sanctions.

L'un des résultats escomptés de la création de la Direction des sanctions était d'améliorer la cohérence des politiques.

La Direction des sanctions a renforcé la fonction politique des sanctions en permettant à un acteur centralisé en ce domaine d'avoir une vue d'ensemble de tous les régimes de sanctions. Parmi les autres acteurs politiques au sein d'AMC figurent les bureaux géographiques, qui recommandent officiellement les sanctions, ainsi que la ministre des Affaires étrangères, qui joue un rôle important dans l'utilisation de cet outil de politique étrangère.

La Direction des sanctions a contribué à renforcer la constance dans l'élaboration et l'application des sanctions en faisant connaître les attentes, les normes informelles et les pratiques antérieures sur des enjeux tels que l'octroi de permis et les circonstances dans lesquelles des sanctions peuvent ou non être envisagées. Cela garantit une approche plus concertée entre les bureaux géographiques et les régimes géographiques.

Le rôle politique de la Direction des sanctions s'étend également à la coordination avec d'autres ministères du gouvernement pour assurer une plus grande cohérence de la mise en œuvre lorsque d'autres ministères sont impliqués et alimente les consultations avec d'autres ministères sur les développements qui ont une incidence sur le paysage des sanctions. La Direction des sanctions collabore également avec des pays alliés d'optique commune afin d'harmoniser, dans la mesure du possible, les positions politiques lorsqu'il existe des objectifs communs en matière de politique étrangère.

C6 : Des possibilités demeurent pour élaborer des politiques plus formelles pour guider le processus de prise de décision interne et aborder de manière proactive les enjeux politiques généraux.

La Direction des sanctions a adopté une orientation essentiellement opérationnelle et les efforts politiques, bien que bénéfiques, ont été largement informels et réactifs. Bien qu'un certain travail ait été accompli en termes de politiques écrites ou formalisées pour guider les bureaux régionaux et les autres ministères du gouvernement, il existe des possibilités de développer et d'affiner encore davantage ces politiques. Bien que ce travail supplémentaire ait été amorcé, le manque de personnel n'a pas permis de concrétiser entièrement un rôle ou une vision politique élargis. Grâce à la création en 2023 d'une Direction des politiques au sein de la nouvelle Direction générale des sanctions, cette capacité devrait s'accroître.

Certaines parties prenantes ont identifié une lacune dans le traitement des enjeux politiques globaux concernant l'application de sanctions comparativement à d'autres outils de politique étrangère, des tâches structurelles à plus long terme qui orienteraient la politique, telle qu'une révision législative, et une définition plus claire de l'approche du Canada relativement aux sanctions.

Une telle conclusion a également été tirée par un examen des sanctions du régime des États-Unis réalisé en 2021 par le Trésor américain, qui a recommandé l'élaboration d'un cadre politique structuré liant les sanctions à un objectif politique clair afin d'étayer ses recommandations sur l'utilisation de ces dernières (voir l'encadré).

Législation canadienne en matière de sanctions

Pertinence et cohérence des lois applicables

Création de la LJVDEC

Le cas du lanceur d'alerte Sergueï Magnitski* a inspiré en 2016 une proposition de loi bipartisane d'initiative parlementaire qui proposait la création d'une « loi Magnitski » canadienne. Des travaux législatifs ultérieurs ont conduit à la création de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC), laquelle a été adoptée en octobre 2017.

L'objectif de la LJVDEC était de permettre au Canada de sanctionner les individus responsables de violations flagrantes des droits de la personne à l'encontre de dénonciateurs gouvernementaux ou de militants des droits de la personne. La valeur ajoutée de la LJVDEC est qu'elle permet de traiter les violations des droits de la personne commises par un seul individu, plutôt que la grave atteinte à la paix et à la sécurité internationales qui était initialement requise par la LMES, et qu'elle permet au Canada de sanctionner des ressortissants étrangers sans sanctionner l'État lui-même. Les défenseurs des droits de la personne accueillent favorablement le rôle symbolique de la LJVDEC, qui souligne l'importance de leurs efforts et des droits de la personne en général.

Toujours en 2017, FAAE a recommandé que la LMES soit modifiée pour s'appliquer aux cas de violations flagrantes des droits de la personne.

*Sergueï Magnitski était un comptable fiscaliste russe qui a accusé des fonctionnaires russes d'avoir volé 230 millions de dollars récoltés en impôts. Il a ensuite été arrêté, emprisonné et est mort dans un centre de détention russe en novembre 2009, prétendument battu par la police.

C7 : La LNU et la LMES sont essentielles à la mise en œuvre des obligations du Canada en matière de sanctions du CSNU et de sanctions autonomes, respectivement. La LMES s'est avérée un outil plus efficace que la LJVDEC pour lutter contre les violations des droits de la personne et la corruption.

La LNU et la LMES sont utilisées depuis 1985 et 1992 respectivement et constituent la législation clé du Canada pour mettre en œuvre les résolutions du CSNU (la LNU) et les sanctions autonomes (LMES). En 2017, la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* (LJVDEC) a été ajoutée en tant que nouvelle loi permettant des sanctions autonomes ciblant les violations flagrantes des droits de la personne. Dans le même temps, la LMES a été modifiée pour inclure les violations des droits de la personne et la corruption. Depuis l'introduction de la LJVDEC, AMC a continué à s'appuyer largement sur la LMES pour imposer des sanctions autonomes. Bien que la LJVDEC ait été utilisée dans des cas notables tels que l'assassinat extrajudiciaire du journaliste saoudien Jamal Khashoggi, pour sanctionner des personnes du secteur financier libanais impliquées dans des actes de corruption ainsi que pour sanctionner des individus de Russie, d'Iran et du Myanmar pour leur rôle dans des violations des droits de la personne, AMC a été publiquement critiqué pour n'avoir utilisé la LJVDEC qu'à six reprises, listant un total de 80 personnes.

En vertu des modifications apportées à la LMES en 2017, AMC a constaté que la LMES est un outil plus fréquemment applicable pour les violations des droits de la personne et les déclencheurs de corruption. La LJVDEC ne s'applique qu'à un ensemble restreint de circonstances : elle ne s'applique pas à des entités, mais uniquement à des personnes, elle n'impose une interdiction de transactions qu'aux individus figurant sur la liste, elle ne prévoit pas le recours à des exceptions et il peut être plus difficile d'atteindre le seuil de preuve pour des circonstances très précises avec des informations provenant de sources ouvertes. La LMES quant à elle porte souvent sur les circonstances les plus courantes dans lesquelles le Canada serait susceptible de recourir à des sanctions, a une applicabilité plus large et peut être utilisée pour des sanctions de type « Magnitsky ». Même avec un recours limité à la LJVDEC, le Canada a été en mesure de sanctionner les auteurs de violations des droits de la personne par la voie de la LMES et est l'un des pays qui a le plus souvent mis en œuvre des sanctions contre les violations des droits de la personne et la corruption. La Direction des sanctions a également joué un rôle actif dans la promotion des droits de la personne et des sanctions contre la corruption auprès d'alliés aux vues similaires, notamment en échangeant les meilleures pratiques et les enseignements tirés.

C8 : Les incohérences de formulations et de contenu dans les lois sur les sanctions du Canada et la réglementation associée ont entraîné des défis opérationnels.

Les délais extrêmement courts pour l'élaboration d'une réglementation sur les sanctions ont entraîné des incohérences de formulation et de contenu. [ÉDITÉ] La Direction des sanctions a fait le suivi des enjeux qui pourraient être examinés dans le cadre d'une telle révision.

Législation canadienne en matière de sanctions

Pertinence et cohérence des lois applicables

Processus théorique étape par étape pour la saisie et la confiscation des biens :

Déclencheurs de processus

Identifier les personnes et mettre à jour le calendrier	Identifier les biens et les proposer au comité de gouvernance
---	---

Hiérarchisation des biens, collecte d'informations et décision de poursuivre la procédure

Classer les biens par ordre de priorité et demander des informations	Consolider les informations, consulter le Comité, prendre la décision
--	---

Saisie/contrainte

Planification de l'exécution	Décret du GEC	Prise de contrôle de la propriété	Gestion des biens
Révision ministérielle (le cas échéant)		Contrôle judiciaire de la décision ministérielle	

Confiscation

Demande d'autorisation de confiscation et d'élimination	Recours possible contre la décision de confiscation	Cession du bien
---	---	-----------------

Gestion des fonds

Décision sur l'utilisation du produit de ce bien	Recherche d'accords et versement des fonds
--	--

Amélioration continue

Suivi des résultats, établissement de rapports et harmonisation en continu
--

Source originale : Mise en œuvre du REPO : cartographie générale du processus, 2023; adaptée au contexte canadien.

C9 : La création du nouveau régime canadien de saisie et de confiscation des biens a constitué un changement de politique important qui reste en grande partie non testé [ÉDITÉ].

Le Canada a été le premier et jusqu'à récemment, le seul pays du G7 à donner suite à l'engagement pris par le G7 de mettre en place un régime de saisie et de confiscation des biens des personnes sanctionnées. Par l'entremise de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2022* (projet de loi C-19), le Canada a modifié la LMES et la LJVDEC pour donner au gouvernement le pouvoir de saisir et de confisquer les biens liés aux personnes et entités sanctionnées afin de les utiliser pour indemniser les victimes, de générer des produits pour financer les efforts de redressement ou de reconstruction des États touchés et de rétablir la paix et la sécurité internationales.

D'un point de vue politique, ces modifications autorisant la saisie, la confiscation et la redistribution potentielle d'actifs ont représenté un changement fondamental dans le régime de sanctions du Canada. Auparavant, les sanctions étaient une mesure temporaire visant à modifier des comportements. La mise en place du régime de saisie et de confiscation s'articule autour de l'idée que les sanctions pouvaient devenir punitives et irréversibles par nature en saisissant de façon permanente des biens et en retirant la propriété. Ce régime est également particulièrement complexe, puisqu'il fait intervenir des juridictions fédérales et provinciales, ainsi que de nombreux ministères. En date de décembre 2023, les nouveaux pouvoirs de confiscation n'avaient été exercés que dans deux cas : 1) 26 M\$ US provenant de Granite Capital Holdings Ltd, dont on pense qu'elle est détenue ou contrôlée par un oligarque russe sanctionné, et 2) un avion-cargo Antonov An-124, immobilisé à l'aéroport Pearson de Toronto, appartenant à une compagnie aérienne russe sanctionnée.

Comme le régime n'a pas encore été mis à l'essai, on ignore toujours dans quelle mesure il augmenterait le risque de mesures de rétorsion contre le Canada (p. ex., les conséquences pour des personnes ou entreprises canadiennes ayant des activités commerciales à l'étranger) ou nuirait aux relations bilatérales.

[ÉDITÉ]

En raison de leur complexité juridique et pratique, la saisie et la confiscation d'actifs pourraient ne pas réaliser leurs objectifs.

Élaboration et administration de la réglementation

Calendrier pour l'élaboration des ensembles de sanctions

Nombre d'employés effectuant des travaux liés aux sanctions (dossiers de sanctions, permis, demandes de radiation, etc.) au sein des bureaux géographiques (à temps plein ou à temps partiel)

Bureaux géographiques	ETP*
ECE (Russie)	
ESB (Iran)	
NLX (Venezuela)	
NDB (Nicaragua)	
NDH (Haïti)	
OAK (Sri Lanka)	
OPA (Corée du Nord)	
OSC (Myanmar)	

*Datant de 2022, ces chiffres sont approximatifs et fluctuent.

C10 : Les délais serrés pour l'élaboration des ensembles de sanctions ont souvent limité la capacité à mener des recherches à l'appui des inscriptions sur les listes et d'autres décisions, ainsi qu'à garantir des pratiques réglementaires normalisées.

Le processus réglementaire du GEC comporte plusieurs étapes et dure de six mois à un an, voire plus. Il comprend la mobilisation et la consultation des parties prenantes, l'évaluation des risques juridiques, la prise en compte des effets sur les parties prenantes et l'examen des possibilités de coopération avec d'autres juridictions. Dans des circonstances exceptionnelles, le GEC peut accorder une dérogation pour une procédure accélérée, ce qui a souvent été le cas pour les règlements relatifs aux sanctions. À ces exceptions près, le processus réglementaire a généralement été condensé en quelques semaines, et parfois en quelques jours seulement.

Délais serrés pour la recherche, la consultation et l'analyse d'AMC

AMC prépare les ensembles réglementaires, les bureaux géographiques concernés étant les principaux rédacteurs des documents. Les délais contraignants n'ont pas toujours permis aux bureaux géographiques de mener des recherches plus approfondies en vue de sanctionner des individus au-delà des seuils légaux. AMC n'a pas toujours eu le temps d'effectuer des recherches approfondies, de consulter et de comprendre les conséquences possibles des sanctions sectorielles plus complexes, qui n'étaient pas toujours facilement identifiables. Dans de nombreux cas, le personnel a dû consacrer beaucoup de temps à la résolution de ces problèmes. Certaines interdictions importantes ont eu des répercussions imprévues sur les entreprises canadiennes, comme les défis posés par l'importation des composants clés d'engrais nécessaires à l'agriculture canadienne. Ces mesures ont été critiquées dans les médias.

Contraintes à l'exercice de la fonction des agences centrales

Alors que la norme de service pour l'examen d'une proposition de réglementation est de 10 jours ouvrables, le SCT a généralement examiné les propositions d'AMC en moins de 48 heures. Le SCT et le BCP ont accepté que ces propositions soient soumises tardivement, parfois quelques jours avant une réunion du Conseil du Trésor (CT), et cela même si le délai est de 17 jours ouvrables pour le GEC. Une soumission tardive signifiait que les fonctionnaires du SCT disposaient de moins de temps pour élaborer, examiner et approuver les documents d'information fournis aux ministres du CT. Dans les cas où il n'était pas possible d'examiner une proposition lors d'une réunion, le SCT et le BCP ont eu recours à d'autres mécanismes d'approbation de sanctions en 2022 et au début de 2023, ce qui a nécessité des efforts supplémentaires. Par la suite, on a demandé à AMC de suivre le calendrier des réunions du CT, à moins de pouvoir justifier l'adoption de toute urgence des sanctions et leur considération accélérée.

Coordination avec des pays alliés d'optique commune

Le dernier facteur ayant causé un resserrement des délais a été l'intention positive du Canada de coordonner les sanctions avec des pays alliés d'optique commune. Bien que cette étape ait eu des effets positifs, elle a mis la pression sur AMC pour effectuer rapidement des recherches afin de justifier la désignation des personnes et progresser dans le processus réglementaire dans le but, idéalement, d'inscrire ces personnes en même temps que les pays alliés d'optique commune. Cela a été particulièrement difficile, car les États-Unis et le Royaume-Uni disposent tous deux de mécanismes administratifs pour les inscriptions, qui n'exigent pas de modification de réglementation.

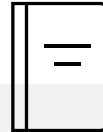
Élaboration et administration de la réglementation

Prise en compte du genre et des populations vulnérables

Financement des subventions et contributions de la Direction des sanctions

Les 100 000 \$ que la Direction des sanctions reçoit chaque année pour améliorer l'efficacité et mieux comprendre l'impact des sanctions ont permis de soutenir un ou deux projets presque chaque année, notamment :

1. La reprogrammation de l'*UN Sanctions App*, un outil interactif et analytique en ligne, qui présente des informations sur l'utilisation et l'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies.
2. Une table ronde multipartite et une note d'information visant à examiner les difficultés rencontrées par les acteurs humanitaires qui fournissent une aide dans les zones où le régime de sanctions de l'Organisation des Nations Unies contre Al-Qaida et Daesh s'applique, tout en identifiant des solutions concrètes pour le Conseil de sécurité des Nations Unies afin de résoudre ces problèmes.
3. Un rapport de recherche comportant une analyse de l'utilisation des sanctions pour lutter plus efficacement contre les violences sexuelles liées aux conflits, réduire l'impunité et accroître la responsabilité, en utilisant la crise actuelle au Myanmar comme étude de cas.



C11 : AMC a eu recours à des sanctions ciblées pour limiter l'impact sur les groupes vulnérables et a appliqué des sanctions en réponse à la violence fondée sur le genre. Toutefois, les analyses de potentiels impacts différentiels des sanctions sur les groupes vulnérables ont été limitées.

Répercussions des sanctions sur les groupes vulnérables

La plupart des sanctions autonomes du Canada ont été ciblées sur des individus ou des entités, ce qui devrait réduire le risque d'impacts directs importants sur les groupes vulnérables par rapport aux sanctions économiques plus traditionnelles à large portée. Des exceptions ont également été incluses dans certains règlements afin d'atténuer les impacts différentiels potentiels sur les groupes vulnérables (p. ex., pour les activités humanitaires). Néanmoins, les organisations non gouvernementales ont souligné les limites auxquelles sont confrontées les organisations qui fournissent une assistance vitale aux pays sanctionnés, tels que la République populaire démocratique de Corée (RPDC), par exemple.

Des mesures plus récentes prises dans le cadre du règlement relatif à la Russie et visant des secteurs plus larges comme le pétrole et le gaz ou l'acier et l'aluminium pourraient accroître le potentiel d'impacts différentiels. L'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus) contenue dans ces ensembles de sanctions tend à se concentrer de manière plus générale sur l'effet global des sanctions et bénéficierait d'une analyse plus approfondie des impacts économiques d'interdictions plus larges sur les groupes vulnérables.

Outre les contraintes temporelles importantes liées à l'élaboration des sanctions, des ressources très limitées ont été consacrées aux analyses ACS Plus. Un examen de l'ACS Plus dans les ensembles de sanctions depuis 2018 montre qu'une consultation avec un ou plusieurs experts en ACS Plus du Ministère a été menée en mai 2018. Depuis lors, les mêmes constats de cette consultation ont été appliqués aux impacts plus larges des sanctions sur les populations vulnérables, sans être révisés par un expert pour être adaptés à l'évolution des contextes locaux et internationaux, principalement en raison du manque de capacité et de la difficulté d'évaluer l'évolution de ces impacts. En l'absence d'expertise spécialisée, les bureaux géographiques ont été chargés de réaliser l'ACS Plus sur la base de leur connaissance personnelle du pays ciblé, laquelle peut varier.

Bien que l'ACS Plus ne soit pas encore au centre des préoccupations de la nouvelle unité de recherche et d'analyse de la Direction générale, celle-ci soutiendra la recherche et l'analyse des données en vue d'une meilleure compréhension de l'impact et de l'efficacité des sanctions, ce qui devrait permettre d'évaluer les impacts différentiels sur les populations vulnérables. L'ACS Plus sera prise en compte dans le nouveau régime de saisie et de confiscation, notamment en ce qui concerne la redistribution des actifs pour indemniser les victimes de violations des droits de la personne.

Sanctions liées à la violence fondée sur le genre

En Iran, en Chine et en Haïti, le Canada a utilisé les sanctions pour soutenir les victimes de violences basées sur le genre et cibler les auteurs de violations des droits de la personne à l'encontre de groupes vulnérables, en coordination avec des pays alliés d'optique commune. Dans d'autres cas, la prise en compte de l'égalité des genres a été appliquée dans les projets de recherche financés par AMC afin d'améliorer la réactivité dans les activités et de faire progresser les efforts de plaidoyer.

Élaboration et administration des sanctions

Coordination avec d'autres ministères du gouvernement

Coordination du nouveau régime canadien de saisie et de confiscation des avoirs

L'introduction rapide du nouveau régime de saisie et de confiscation des avoirs par la voie du projet de loi C-19 (projet de loi d'exécution du budget de 2022) a ajouté un domaine de responsabilité complexe à la Direction des sanctions, qui nécessite une **coordination importante avec d'autres ministères**.

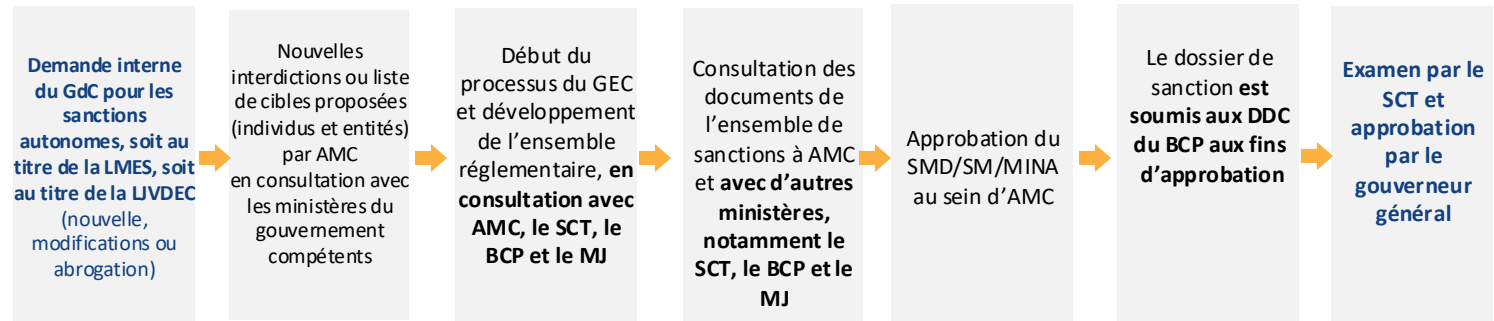
Dans cette optique, la Direction des sanctions a mis sur pied un comité de gouvernance interministériel à l'automne 2022 afin d'établir l'orientation stratégique du nouveau régime de confiscation du Canada. Les membres du comité principal sont les suivants AMC, Services publics et Approvisionnement Canada, ministère des Finances, ministère de la Justice et Sécurité publique Canada.

Les modifications apportées à la LMES et à la LJVDEC en juin 2022 en réponse au nouveau régime de confiscation **ont renforcé la capacité à partager les informations relatives aux sanctions** entre les ministères désignés et pourraient faciliter la coordination entre AMC et d'autres ministères à l'avenir. En 2023, la Direction des sanctions a mis en place une équipe interne spécialisée dans la saisie et la confiscation des avoirs afin de gérer les exigences du nouveau régime, y compris la coordination avec d'autres ministères.

C12 : Bien que le niveau de coordination de la Direction des sanctions avec les autres ministères varie en fonction de la nature des sanctions, les relations de travail ont permis une coordination efficace.

Élaboration d'ensembles de sanctions

La coordination avec d'autres ministères du gouvernement a fait partie intégrante de l'élaboration et de la mise en œuvre des sanctions. Pour l'élaboration des ensembles de sanctions, la Direction des sanctions a collaboré avec le SCT, le BCP et le MJ, en consultation avec d'autres ministères si nécessaire, en fonction de la nature des nouvelles listes et mesures ainsi que des secteurs économiques concernés. Des consultations ont été menées afin d'examiner l'impact potentiel des sanctions sur les Canadiens par rapport à leur contribution aux objectifs de la politique étrangère. Comme le nombre, la diversité et la complexité croissants des ensembles de sanctions limitaient la possibilité d'une coordination cohérente et systématique, cette dernière s'est faite au fur et à mesure des besoins. Cependant, le niveau de consultation avec les autres ministères était généralement approprié, sauf en ce qui concerne les processus de consultation qui ont dû être accélérés en raison des délais serrés. Le graphique ci-dessous montre les étapes auxquelles les autres ministères du gouvernement ont été impliqués dans l'élaboration des ensembles de sanctions :



Mise en œuvre du règlement sur les sanctions

Une fois les sanctions en vigueur, la Direction des sanctions a joué un rôle clé dans la coordination avec les autres ministères du gouvernement nécessaires à la mise en œuvre de celles-ci. La mise en œuvre a principalement porté sur l'application des sanctions et la considération des permis, qui sont ad hoc par nature. Il s'agit notamment de collaborer avec l'ASFC pour faire respecter les interdictions d'importation et d'exportation, avec IRCC et l'ASFC pour faire respecter les interdictions de voyager, la GRC pour les enquêtes, et la Garde côtière canadienne, Transports Canada, Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada pour les sanctions sectorielles. Dans l'ensemble, bien que les contraintes en matière de ressources humaines aient parfois retardé les réponses de la Direction des sanctions, d'autres ministères ont salué ses efforts de coordination ainsi que le travail acharné et le dévouement de son personnel.

Administration des sanctions

Gestion de l'information

Outils de communication

Depuis 2018, la Direction des sanctions a mis en place des outils et des activités pour communiquer avec le public :



Une page Web sur les sanctions canadiennes avec des services et des informations sur les mesures de sanctions, la législation canadienne, les sanctions actuelles et une foire aux questions



Un numéro de téléphone gratuit permettant au public d'obtenir des conseils sur les sanctions du Canada



Une adresse électronique dédiée aux sanctions servirait d'interface principale pour la soumission des demandes d'autorisation et de radiation ainsi que pour répondre aux demandes d'information du public et à celles provenant d'autres services tels que l'ASFC



Une liste consolidée de sanctions autonomes canadiennes et une liste consolidée de sanctions de l'ONU

C13 : [ÉDITÉ]

Actuellement, la Direction des sanctions reçoit les demandes de permis, de certificats et de radiations dans la boîte de messagerie des sanctions et traite les documents joints manuellement. [ÉDITÉ]

Une contrainte pour les sanctions canadiennes : [ÉDITÉ]

Si une personne doit être inscrite sur la liste, AMC doit consigner les raisons et les preuves de cette inscription. [ÉDITÉ]

Administration des sanctions

Gestion des demandes de permis

Qu'est-ce qu'un permis de sanction?

Les permis de sanctions **autorisent des activités ou des transactions précises qui sont autrement interdites** par le règlement sur les sanctions.

Ces permis pourraient être nécessaires, par exemple, aux Canadiens qui attendent de recevoir des fonds de la Russie, tels que des pensions alimentaires pour enfants, des frais de scolarité ou des versements de retraite, qui sont envoyés par l'intermédiaire d'institutions financières sanctionnées.

[ÉDITÉ]

C14 : À la lumière de l'augmentation significative de la réglementation en matière de sanctions en 2022, le système existant de traitement des demandes de permis n'a pas permis à AMC de répondre en temps voulu.

Le ministre des Affaires étrangères peut, à titre exceptionnel, accorder des permis (en vertu de la LMES et de la LJVDEC) ou des certificats (en vertu de la LNU)* à des personnes se trouvant au Canada ou à des Canadiens se trouvant à l'étranger. La procédure d'octroi de permis a été mise en place pour garantir que des dérogations puissent être accordées afin d'atténuer les éventuelles conséquences involontaires des sanctions et d'autoriser les activités qui sont dans l'intérêt national du Canada. Il existe généralement deux types de demandes : la libération des transactions gelées et les demandes d'autorisation d'entreprendre des activités interdites en vertu de la réglementation canadienne sur les sanctions.

Réception des demandes de permis

La Direction des sanctions a reçu un volume beaucoup plus important de demandes de permis à la suite de l'imposition de sanctions en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, une grande majorité ayant trait à des transactions financières ayant des liens avec la Russie. Il était difficile de gérer cette situation à l'aide des processus existants, car les demandes étaient reçues par courrier électronique et traitées manuellement par une petite équipe opérationnelle ayant d'autres responsabilités en plus de la délivrance des permis. Bien que le site Web d'AMC fournisse des conseils pour la soumission des demandes de permis, ce dernier n'est pas exhaustif et il n'existe pas de formulaire de demande standardisé, ce qui entraîne souvent des demandes incomplètes. Les délais de réponse des demandeurs aux questions de suivi de la Direction des sanctions sont variables, ce qui, dans certains cas, cause des retards dans le traitement des demandes de permis.

Réponse aux demandes de permis

Le traitement des demandes de permis était un processus complexe nécessitant des équipes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère. Chaque demande étant unique, la Direction des sanctions s'est appuyée sur des consultations intra et interministérielles parfois approfondies pour obtenir une expertise juridique, politique et technique. Les contraintes de ressources humaines et la nature « au cas par cas » du traitement des demandes ont mis au défi la capacité d'AMC à répondre en temps voulu ou à établir une norme de service (ce qui est exigé par la directive du Cabinet sur la réglementation pour les transactions réglementaires à haut volume). Comme l'approbation définitive des permis ne relevait pas de son autorité, la Direction des sanctions ne pouvait ni prévoir ni contrôler le délai de réponse aux demandes dans leur ensemble. Une fois que la Direction des sanctions a traité les demandes et préparé un mémoire pour intervention sur la base des consultations pertinentes, les demandes sont envoyées à la ministre aux fins d'approbation. De nombreuses demandes de permis en suspens ont eu un délai de réponse de centaines de jours.

[ÉDITÉ]

*Les permis et les certificats sont ci-après dénommés « permis ».

Administration des sanctions

Gestion des demandes de permis



Exceptions humanitaires

Comme l'indique le rapport de janvier 2024 du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, les régimes de sanctions peuvent entraîner des effets imprévus et néfastes, notamment sur les activités humanitaires. Pour répondre aux préoccupations concernant les opérations humanitaires dans les pays sanctionnés, le **Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 2664** en décembre 2022, créant une exception pour l'aide humanitaire uniforme en ce qui concerne le gel des avoirs dans tous les régimes de sanctions de l'ONU. Les modifications apportées par le GdC en juin 2023 à 14 séries de règlements dans le cadre de la LNU visaient à remplir les obligations du Canada à l'égard de l'ONU et à inscrire dans ces règlements des exceptions pour l'aide humanitaire, comme l'a souligné le Conseil de sécurité.

Un conseiller juridique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a qualifié la résolution 2664 de « mesure très importante » et de « modèle très important qui pourrait inciter de nombreux pays à inclure ce type d'exclusions humanitaires à leurs régimes de sanctions ». Bien que certains règlements de la LMES prévoient des exclusions pour les activités humanitaires (par exemple, le règlement sur la Syrie), **le CICR souhaite que ces exceptions soient uniformisées dans tous les régimes de sanctions du Canada** afin de garantir la clarté et la certitude nécessaires pour les activités humanitaires.

C15 : La Direction des sanctions s'est efforcé d'améliorer l'efficacité du traitement des permis, mais le volume élevé des demandes de permis a dépassé ces améliorations.

La Direction des sanctions s'est efforcée de rationaliser la procédure d'approbation des permis, notamment en élaborant des procédures opérationnelles normalisées et en recherchant des gains d'efficacité dans la mesure du possible. En 2023, la Direction des sanctions a amorcé la préparation d'un formulaire de demande de permis standardisé dans le but d'offrir une meilleure orientation et de réduire le nombre de courriels de clarification envoyés par les demandeurs. Toutefois, le principal obstacle à l'efficacité, à savoir l'envoi des formulaires par courrier électronique et leur traitement manuel par une petite équipe, est restée inchangée.

À long terme, la Direction des sanctions prévoit de développer un système de gestion des cas pour automatiser certaines parties du processus, bien que les efforts n'aient pas encore été entrepris en raison des contraintes de ressources du Ministère. Le système pourrait s'inspirer d'autres systèmes de permis utilisés à l'intérieur et à l'extérieur du Canada, tels que le portail NCEED utilisé par AMC pour traiter les demandes de permis d'exportation (voir l'annexe VIII pour les meilleures pratiques du système NCEED) et les portails de permis de sanctions dont se sont dotés les États-Unis et l'Australie.

La Direction des sanctions s'est également efforcée d'améliorer l'efficacité des demandes d'autorisation auprès du cabinet de la ministre des Affaires étrangères, notamment en rassemblant des demandes de permis similaires en vue de leur examen. Dans d'autres cas, [ÉDITÉ]. Au Canada, un exemple de délégation est la délivrance de permis de travail à des ressortissants étrangers par IRCC. Alors que le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté est responsable de l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, les règlements associés autorisent les agents d'IRCC à délivrer des permis dans un cadre approuvé.

Si l'on considère de manière plus générale les décisions politiques ayant une incidence sur la gestion des demandes de permis, une stratégie utilisée par des pays d'optique commune est la délivrance de permis généraux (voir annexe VII), qui peut réduire le nombre de demandes de permis. Bien que la législation canadienne sur les sanctions confère cette autorité au ministre des Affaires étrangères, cette approche a été évitée afin de maintenir un contrôle plus strict sur les permis délivrés. AMC a été critiqué par le AEFA pour ne pas avoir adopté cette approche. Dans l'ensemble, les efforts déployés pour améliorer le système de traitement des permis n'ont pas suffi pour gérer le grand nombre de demandes que la Direction des sanctions reçoit et continuera probablement à recevoir.

Administration des sanctions

Gestion des demandes de radiation

[ÉDITÉ]

C16 : Le traitement des demandes de radiation dans les délais impartis n'a pas été possible à la suite de l'augmentation du nombre de demandes en 2022, ce qui a entraîné des risques juridiques pour le Canada.

La radiation fait partie intégrante du cadre de sanctions du Canada et contribue à l'application équitable et transparente des sanctions. Les personnes désignées peuvent s'adresser à la ministre des Affaires étrangères pour tenter de démontrer qu'elles ne remplissent pas les critères d'inscription sur la liste et demander que leur nom soit retiré des règlements relatifs aux sanctions. Les demandes sont examinées au cas par cas et la radiation nécessite une modification du règlement concerné.

Délais de traitement des demandes de radiation

La procédure de radiation des personnes est complexe; elle nécessite de nombreuses consultations et approbations à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère. Certains règlements relatifs aux sanctions fixent des exigences pour le traitement des demandes de radiation. En ce qui concerne la LJVDEC, la ministre devait prendre une décision dans les 90 jours suivant la réception d'une demande complète. Quant à la LMES, les délais varient : la réglementation relative à la Russie impose un délai de 90 jours, mais d'autres ne fixent pas de limite de temps.

[ÉDITÉ]

Administration des sanctions

Gestion des renvois à l'ASFC

Rôle de l'ASFC dans la mise en œuvre des sanctions

L'ASFC est responsable de l'application des sanctions à la frontière. En vertu de la *Loi sur les douanes*, les agents de l'ASFC peuvent :

- Retenir des marchandises soupçonnées d'être soumises à des sanctions, afin de s'assurer que toutes les exigences de la LMES ou de la LNU sont respectées;
- Appliquer des sanctions civiles, dont la saisie, lorsqu'il est établi que des marchandises sont en infraction avec la réglementation prévue par la *Loi sur les douanes*.

Lorsque, au cours de l'examen des marchandises, les agents des services frontaliers soupçonnent que les celles-ci sont soumises à des sanctions, ces dernières sont retenues et l'ASFC transmet le dossier à AMC pour qu'il évalue si les marchandises sont interdites en vertu de la LMES ou de la LNU. Lorsque l'évaluation d'AMC confirme que les marchandises sont interdites, l'ASFC peut alors appliquer les sanctions prévues par la *Loi sur les douanes*. En cas de suspicion d'activité criminelle, le dossier peut être transmis à la GRC et/ou à la DEC de l'ASFC.

C17 : La Direction des sanctions s'est adaptée de manière efficace à l'augmentation des renvois de sanctions de l'ASFC.

La procédure d'examen des sanctions de l'ASFC permet de s'assurer que les marchandises faisant l'objet de sanctions ne sont pas autorisées à quitter le Canada ou à y entrer, et que les marchandises ne faisant pas l'objet de sanctions ne sont pas retenues inutilement. Une réponse rapide de la Direction des sanctions est essentielle, particulièrement dans le cas de produits périssables.

Le nombre de renvois de l'ASFC reçu par la Direction des sanctions a augmenté de manière significative à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. On compte cinq renvois ou moins par an entre les exercices 2019-2020 et 2021-2022* et 45 demandes au cours de l'exercice 2022-2023. Le processus de réponse aux renvois de l'ASFC représente une charge de travail considérable, notamment pour la sensibilisation des parties prenantes ainsi que les consultations techniques et juridiques, qui a été prise en charge par une petite équipe opérationnelle ayant aussi d'autres responsabilités. Le délai de réponse moyen de la Direction des sanctions en cas de renvois pour l'exercice 2022-2023 était d'environ 45 jours et de 0 à 126 jours pour les renvois individuels. Malgré les écarts dans les délais de réponse, la Direction a été en mesure de traiter tous les renvois reçus au cours de la période d'évaluation. Sur les 45 demandes de l'exercice 2022-2023, la Direction a répondu à l'ASFC que les articles retenus étaient soit interdits (22), soit non interdits (19). Dans les autres cas, les demandes avaient été retirées par l'ASFC (4).

La nature au cas par cas des renvois de l'ASFC, dont certains ont été envoyés en dehors des heures de travail normales, a nécessité une réactivité et une coordination adaptée; la mobilisation et la communication au niveau opérationnel ont été jugées efficaces. Les personnes interrogées ont souligné une amélioration depuis la mise en place de la Direction des sanctions en 2018, en grande partie grâce aux adaptations réactives de la Direction au processus d'orientation. Par exemple, la création par la Direction d'une « feuille de route » pour les renvois de l'ASFC a permis des évaluations plus complètes de la part de cette dernière sur les violations potentielles des sanctions, ce qui a réduit le nombre d'échanges nécessaires et allégé la charge de travail de la Direction. En outre, en réponse aux commentaires de l'ASFC et d'autres personnes concernant la notification limitée des nouvelles réglementations en matière de sanctions, la Direction a modifié sa procédure opérationnelle afin de garantir qu'une fois que les sanctions sont signées par le gouverneur général, et avant qu'elles ne soient annoncées publiquement, un message est envoyé à une liste d'autres ministères, y compris l'ASFC. Cet avertissement est jugé utile pour permettre à l'ASFC d'appliquer les nouveaux règlements dès leur mise en œuvre. [ÉDITÉ]

Bien que le système de la Direction des sanctions pour le traitement des renvois de l'ASFC se soit amélioré et avéré adéquat pour gérer l'augmentation des demandes, il a nécessité un effort opérationnel important et pourrait ne pas être pérenne, car l'élaboration des ensembles de sanctions par AMC fluctue en fonction des crises mondiales. L'un des domaines susceptibles d'être améliorés est le canal par lequel les renvois de l'ASFC sont effectués. Il n'existe pas de portail automatisé ni d'adresse électronique spécifiquement dédiée aux renvois de l'ASFC; ceux-ci sont envoyés à la boîte de réception générale de la Direction des sanctions, qui était encombrée de demandes de permis et de questions d'ordre général. Cette situation risque de continuer de nuire à l'efficacité à l'avenir.

*Les premières données disponibles.

Administration des sanctions

Sensibilisation et directive

Documents de directives des pays alliés d'optique commune



États-Unis

Les orientations de l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) couvrent un large éventail de sujets, y compris 36 documents de directives destinés à des groupes industriels (p. ex., les secteurs financiers et l'industrie de l'assurance).



Royaume-Uni

Les directives de l'Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI) comprennent plus de 11 documents qui traitent des régimes de sanctions, des amendes, des industries et des secteurs. Le Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) et d'autres ministères fournissent des directives supplémentaires.



Australie

L'Australian Sanctions Office (ASO) fournit des directives sur au moins trois enjeux liés aux sanctions qui couvrent plusieurs cadres ou qui peuvent toucher des industries en particulier.



Nouvelle-Zélande

Le Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT) fournit plus de 10 documents de directives sur des sujets intersectoriels (p. ex., la diligence raisonnable, le secteur des transports, les mesures commerciales).

C18 : Plusieurs facteurs ont limité la portée de la Direction des sanctions auprès des secteurs public et privé, bien que des plans soient en place pour continuer à accroître les activités de sensibilisation.

AMC est chargé de mener des activités d'information pour sensibiliser les secteurs public et privé canadiens au respect de la réglementation en matière de sanctions, conformément à la directive du Cabinet sur la réglementation et aux résultats escomptés du financement 2018 pour la mise en place de la Direction des sanctions. Avant la pandémie de COVID-19, la Direction des sanctions a adopté une stratégie de sensibilisation et a commencé à mobiliser les secteurs public et privé au moyen d'activités de sensibilisation, notamment des réunions avec les parties prenantes, la participation à des conférences et à des groupes d'experts, ainsi que des présentations. Toutefois, les effets combinés de la pandémie de COVID-19, de l'invasion de l'Ukraine et de la pénurie de ressources humaines au sein de la Direction des sanctions ont limité les efforts de sensibilisation de l'organisation. La Direction a mené des activités de sensibilisation virtuelles pendant la pandémie, dans la mesure du possible, mais celles-ci ont été limitées. Les efforts se sont intensifiés vers la mi-2023, avec la création d'une équipe de sensibilisation et d'orientation au sein de la Direction des sanctions, dont l'objectif est d'accroître la mobilisation des parties prenantes. Si les banques et les associations d'avocats ont été les principaux groupes visés par les engagements pris au début de l'année 2023, la Direction des sanctions reconnaît que l'utilisation accrue des sanctions a touché d'autres d'industries canadiennes. À cet égard, en novembre 2023, le personnel de la Direction s'est rendu à Halifax pour informer diverses parties prenantes sur les sanctions, notamment AMC, l'ASFC, la GRC et d'autres ministères, des gouvernements provinciaux, des avocats, des chambres de commerce, des universités et des industries concernées (p.ex., les industries de la pêche, de la technologie maritime, de l'aérospatiale). Une fois que la Direction des sanctions est mise en place et est dotée d'un personnel suffisant, elle prévoit de continuer à intensifier ses activités de sensibilisation dans tout le pays.

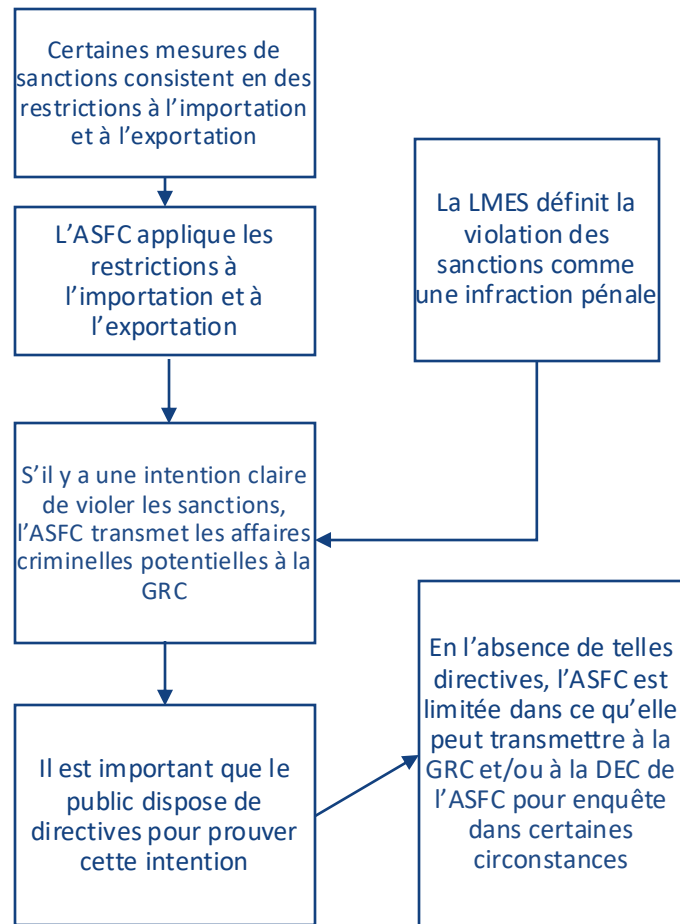
C19 : AMC n'a pas rempli son obligation réglementaire en matière de directives écrites.

En vertu de la directive du Cabinet sur la réglementation, AMC a la responsabilité de fournir au public et aux communautés réglementées toutes les informations pertinentes sur ce que l'on attend d'eux, dans un format facile à comprendre. Un tel document est essentiel pour la conformité et, ultimement, pour l'efficacité d'un programme réglementaire. Le Canada s'est également engagé à l'échelle internationale à fournir de telles directives en tant que membre du Groupe d'action financière (GAFI), qui surveille et lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. AMC a mis à jour les informations sur les sanctions, notamment la page Web officielle des listes consolidées de sanctions (autonomes et sanctions de l'ONU) ainsi que la page de la foire aux questions (FAQ) sur les sanctions. Toutefois, AMC n'a pas encore publié de documents de directives écrites pour son règlement en matière de sanctions et constitue une exception internationale et nationale à cet égard. Les pays alliés d'optique commune du Canada ont publié des orientations détaillées sur les sanctions, ce qui montre l'étendue des sujets qui pourraient être abordés. Au niveau national, d'autres ministères canadiens fournissent des orientations écrites complètes pour leur réglementation. [ÉDITÉ]

Administration des sanctions

Sensibilisation et directive

Contraintes d'application liées aux directives écrites



C20 : L'absence de directives écrites publiées pour les secteurs public et privé a eu des conséquences indésirables.

L'absence de directives écrites pour les secteurs public et privé, qui est une obligation réglementaire, a eu des conséquences indésirables. Cette question est devenue d'autant plus préoccupante après 2022, compte tenu du plus grand nombre de parties prenantes concernées par le règlement élargi sur la Russie. L'absence de directives risque de créer une charge inutile pour les secteurs public et privé et les particuliers, en plus de limiter les mesures de mise en conformité et d'application.

- **Augmentation des demandes de renseignements du public** : le manque de clarté dans l'interprétation a entraîné une augmentation des demandes de clarification de la part du public auprès d'AMC, à laquelle ce dernier n'a pas toujours été en mesure de répondre en temps opportun.
- **Institutions financières et augmentation des demandes de permis** : les institutions financières ont insisté particulièrement pour obtenir des directives, étant donné l'interdiction de traiter les avoirs financiers d'une personne ou d'une entité sanctionnée. En raison du manque de directives, elles ont interrompu plus de transactions que prévu, ce qui a eu des répercussions imprévues sur certains clients canadiens. L'incertitude a incité les particuliers à présenter des demandes de permis pour des transactions, alors que ce n'était peut-être pas nécessaire. Cette situation a entraîné une augmentation des demandes de permis et, par conséquent, de la charge de travail, en plus de retarder encore davantage les décisions en matière de permis.
- **Questions d'autres ministères** : d'autres ministères et entités chargés de l'application des sanctions ont de plus en plus souvent contacté AMC pour obtenir des conseils sur la mise en œuvre des sanctions, ce qui a alourdi la charge de travail de l'équipe chargée des opérations de sanctions et des entités chargées de l'application des sanctions elles-mêmes. Par exemple, lorsqu'un règlement interdisant l'exportation et l'importation de certains biens était mis en œuvre sans faire référence aux codes de classification des industries, la Direction des sanctions recevait un afflux de questions de la part des agents de l'ASFC sur la manière d'appliquer ces dispositions.
- **Activité d'application de la loi** : l'absence de directives écrites a limité la capacité des entreprises à se conformer avec succès aux sanctions en dépit de leurs efforts de diligence raisonnable et a rendu difficile pour les organismes d'application de démontrer qu'elles avaient intentionnellement violé les règlements relatifs aux sanctions. De même, puisqu'aucune directive claire n'est établie, les organismes d'application ne sont pas en mesure de démontrer clairement qu'une personne aurait pu raisonnablement savoir qu'elle enfreignait les sanctions et, en conséquence, il est peu probable qu'ils prennent des mesures d'application (voir l'encadré).
- **Les tribunaux canadiens comblent les lacunes** : en l'absence de directives écrites, il existe également un risque que les tribunaux canadiens interprètent eux-mêmes l'intention des règlements, ce qui pourrait ne pas correspondre aux objectifs du gouvernement.

Les rapports du Sénat (2023) et les examens du Comité de la Chambre (2017 et 2024) ont fait ressortir les conséquences du manque de directive pour l'économie canadienne, y compris des différends commerciaux et des inconvénients pour les entreprises canadiennes.

Mesure du rendement

Examen des résultats du programme de réglementation

Examen de l'inventaire des règlements

La directive du Cabinet sur la réglementation stipule que l'évaluation de l'efficacité d'un programme réglementaire doit également servir de base à un examen régulier de l'inventaire de règlements, qui vise à garantir que les réglementations continuent d'être appropriées et efficaces et qu'elles atteignent les objectifs politiques escomptés.

AMC a achevé certaines portions d'examen. À la suite de la révision de la réglementation zimbabwéenne en mars 2023, le Canada a retiré de la liste 100 personnes au Zimbabwe qui étaient soit décédées, soit considérées comme n'étant plus impliquées dans des violations des droits de la personne et des violences politiques, soit veuves, divorcées ou séparées de personnes figurant sur la liste.

AMC n'a pas fixé de calendrier pour l'examen des règlements relatifs aux sanctions. Contrairement à l'Union Européenne, à l'Australie et à la Nouvelle Zélande, aucune des sanctions canadiennes ne contient de disposition de temporisation, laquelle déclencherait un réexamen. Le Royaume-Uni disposait auparavant de dispositions de temporisation, mais les a supprimées en raison de la charge administrative qu'elles représentaient. Dans un exemple national, la liste des entités terroristes en vertu du Code criminel doit être réexaminée tous les cinq ans pour déterminer si elles doivent y rester. Si l'expiration automatique permet de s'assurer que les inscriptions périmées soient supprimées, l'examen automatique implique quant à lui un degré d'effort important qui pourrait ne pas être adapté dans tous les contextes de régimes réglementaires.



C21 : L'absence d'évaluation du rendement a nui à la prise de décision fondée sur des données probantes concernant l'utilisation des sanctions. Toutefois, des stratégies d'évaluation des impacts sont à l'étude.

Mesure du rendement

La directive du Cabinet sur la réglementation exige que les programmes réglementaires soient évalués, notamment en ce qui concerne leur efficacité à atteindre les objectifs fixés. Il s'agit en partie d'orienter le choix de recourir à la réglementation plutôt qu'à d'autres instruments politiques. Si le processus réglementaire est la seule option pour mettre en place des sanctions juridiquement contraignantes au Canada, les objectifs de politique étrangère peuvent aussi être poursuivis au moyen d'autres instruments de politique diplomatique. Toutefois, AMC n'a pas systématiquement recueilli d'informations sur l'efficacité ou les impacts non désirés des sanctions canadiennes, des informations qui pourraient éclairer le choix des bureaux géographiques ou d'autres décideurs politiques d'utiliser des sanctions plutôt que d'autres types d'instruments politiques. Bien que les bureaux géographiques disposent d'une expertise nationale et régionale, aucune directive, ni exigence en matière de rapportage ni mécanisme formel de rétroaction n'était à disposition pour permettre aux bureaux géographiques et à la Direction des sanctions de partager leurs observations sur l'efficacité des sanctions.

La littérature didactique et les expériences des pays alliés d'optique commune suggèrent que l'impact des sanctions est très difficile à mesurer, étant donné la difficulté d'isoler les effets des sanctions d'autres facteurs. L'approche la plus courante consiste à observer les répercussions des sanctions sur l'économie ou le commerce d'un pays. Les États-Unis, par exemple, le font avec l'aide de leur communauté du renseignement, mais ils n'évaluent pas l'efficacité globale des programmes de sanctions pour atteindre des objectifs politiques généraux. AMC a également reçu des critiques de la part d'universitaires et du Comité sénatorial dans son rapport 2023 concernant la nécessité d'établir des objectifs clairs allant au-delà des déclarations d'intention générales figurant dans le résumé d'impact de la réglementation, afin de les rendre clairs pour le public et les personnes sanctionnées et qu'il soit possible de déterminer s'ils sont atteints ou non.

Le financement de la Direction des sanctions au titre des subventions et contributions a été utilisé pour financer des activités de recherche externes avec l'objectif de rassembler des approches pour évaluer l'impact des sanctions sur les activités humanitaires. En 2023, la Direction des sanctions a créé une équipe de recherche et d'analyse et entamé l'élaboration d'une méthodologie pour faire le suivi des répercussions économiques, ce qui répondra en partie à la recommandation du rapport du Comité sénatorial de 2023 demandant à AMC d'établir une telle méthodologie afin de pouvoir évaluer l'efficacité et l'impact des sanctions. Des travaux ont eu cours en 2023 pour mieux évaluer les répercussions économiques des sanctions contre la Russie, ce qui a compris des échanges avec le Bureau de l'économiste en chef d'AMC dans le but de cerner les contournements potentiels des sanctions à l'aide de données commerciales.

Production de rapports

Les rapports publics se sont en grande partie limités au nombre de personnes sanctionnées selon le rapport sur les résultats ministériels d'AMC. Les rapports du Comité sénatorial de 2023 et de la Chambre de 2024 ont recommandé à AMC de créer un rapport annuel sur la mise en œuvre des sanctions. Bien qu'AMC n'ait pas prévu de le faire, l'examen annuel des sanctions du Royaume-Uni, qui a été interrompu, fournit un modèle potentiellement utilisable. Cet examen rend compte des activités réglementaires telles que les ajouts, les modifications et les suppressions, des activités de mobilisation et de sensibilisation telles que le nombre d'abonnés au courrier électronique et de communications, des activités d'application ainsi que des tendances en matière de respect de la réglementation.

Conclusion, recommandations et considérations

Conclusion

Bien que le Canada impose depuis longtemps des sanctions économiques comme outil de politique étrangère, traditionnellement, avant 2018, AMC a toujours traité leurs implications réglementaires comme un dossier « en dessous de la pile ». En l'absence d'une culture réglementaire, les exigences et les implications d'un programme réglementaire ne sont apparues que récemment, avec l'augmentation exponentielle des sanctions imposées par le Canada en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022.

Cet événement critique, tout comme l'évolution généralisée vers l'utilisation des sanctions comme outil privilégié de politique étrangère, a mis en évidence l'insuffisance des ressources et des capacités, le manque de systèmes et l'absence d'une approche globale pour répondre aux exigences et aux attentes d'un programme de réglementation au Canada. En outre, la situation a mis en évidence le fait que le système réglementaire n'a pas été conçu pour être utilisé de manière aussi urgente et fréquente qu'il l'a été pour les sanctions.

Évoluer vers un rôle de régulateur

La création de la Direction des sanctions au sein d'AMC a été essentielle pour gérer l'utilisation grandissante des sanctions. Manquant cruellement de personnel pour gérer l'augmentation des mesures de sanctions depuis février 2022, cette petite direction, en collaboration avec les bureaux géographiques, les équipes juridiques nationales et internationales d'AMC et d'autres organisations, a fait de son mieux pour mettre en œuvre des mesures de sanctions de plus en plus complexes et assumer la charge de travail importante et imprévue résultant des demandes de permis et de radiation, en plus du nouveau régime complexe de saisie et de confiscation des actifs. Au fur et à mesure que la Direction des sanctions se transforme en Direction générale des sanctions, ce qui implique une forte augmentation prévue des ressources humaines, il sera en mesure de continuer à étendre la portée du rôle de régulateur que joue AMC. Toutefois, compte tenu de la charge de travail que requiert le nouveau contexte des sanctions et tout en commençant à traiter certains des domaines qui avaient été négligés par nécessité, la nouvelle Direction générale devra encore faire des choix quant aux activités à privilégier. Ces nouvelles ressources ne répondront pas non plus à la nécessité de disposer d'une capacité de pointe au sein des bureaux géographiques.

La Direction des sanctions et d'autres employés d'AMC qui travaillent à la préparation et à l'administration des sanctions ont été limités dans leur travail en raison de

l'approche globale du Ministère en matière de sanctions. Le Ministère s'est concentré sur la mise en œuvre de nouvelles sanctions, sans se préoccuper d'évaluer les impacts potentiels non intentionnels de ces mesures, de déterminer le besoin en ressources pour gérer les conséquences administratives, ni de recueillir des éléments permettant de déterminer dans quelle mesure les sanctions constituent un instrument politique efficace dans les circonstances dans lesquelles elles sont appliquées. Dans l'ensemble, on constate un décalage entre l'appétit politique pour le risque et la capacité d'AMC à gérer les conséquences de cette augmentation de l'utilisation des sanctions.

Le Canada comparé à des pays alliés d'optique commune

Bien que le Canada soit parfois à l'avant-garde en matière de nouvelles sanctions, il est en retard sur ses pays alliés d'optique commune en ce qui concerne les contraintes de son processus réglementaire, les ressources consacrées à la fonction de sanction, la publication de directives écrites et l'utilisation de permis généraux pour tenter de minimiser les répercussions involontaires sur les Canadiens. Bien que ces approches politiques échappent en grande partie au contrôle de la Direction des sanctions, elles ont une incidence significative sur les opérations de sanctions quotidiennes ainsi que sur les Canadiens qui tentent de respecter les règlements en matière de sanctions. Entre-temps, le nouveau régime de saisie et de confiscation d'actifs pour les sanctions (une première mondiale) a accentué l'incertitude et la complexité entourant les sanctions au Canada.

Harmonisation avec le plan de mise en œuvre de la transformation (PMT) d'AMC

Le PMT 2023 d'AMC met en évidence son engagement à poursuivre ses efforts pour atteindre l'objectif d'être doté de moyens nécessaires pour servir les Canadiens et mieux remplir ses multiples mandats. Le domaine dynamique des sanctions démontre la nécessité et l'opportunité de continuer à améliorer la capacité d'AMC en tant que décideur et régulateur en matière de sanctions. Les recommandations décrites sont bien alignées sur les objectifs du PMT 2023 d'AMC :

- accroître l'efficacité et mieux gérer la charge de travail afin d'améliorer le bien-être des équipes d'AMC et améliorer l'efficacité;
- créer une capacité de pointe pour un modèle de service plus souple;
- assurer le contact avec les Canadiens grâce à des communications renforcées;
- veiller à ce que les outils et les systèmes d'AMC répondent aux nouveaux besoins du Ministère.

Recommandations

1

Formaliser et publier des directives écrites complètes à l'intention des secteurs public et privé, afin d'aider ces derniers à interpréter la réglementation en matière de sanctions et de remplir les obligations d'Affaires mondiales Canada en tant qu'organe régulateur.

2

Donner la priorité aux stratégies visant à améliorer l'efficacité du traitement des demandes de permis, ce qui pourrait inclure la prise en compte des éléments suivants :

- Un système plus automatisé pour le traitement des demandes de permis ou pour les permis liés à l'exportation, qui s'intègre dans le système NCEED de TID;
- L'utilisation de permis généraux et d'exceptions;
- Délégation à des niveaux inférieurs l'autorité nécessaire pour approuver un plus large éventail de permis.

3

La Direction générale des sanctions (ISD) devrait collaborer avec le nouveau Secteur des affaires pangéographique (GFM) d'AMC pour élaborer un plan d'action visant à garantir que les bureaux géographiques bénéficient d'un soutien efficace en matière de recherche, de développement et de mise en œuvre des sanctions. Ce plan d'action devrait aller au-delà de la prestation d'outils et de formation et viser à garantir que, lorsque cela est nécessaire, les bureaux géographiques aient accès à un soutien accru pour la recherche de sources ouvertes nécessaire à l'appui des désignations.

4

Renforcer le rôle stratégique de la Direction générale des sanctions. Notamment :

- Formaliser des politiques qui guident la prise de décision interne, y compris des orientations politiques concernant le moment où il convient de recourir aux sanctions;
- Affecter du personnel au suivi et à l'analyse des développements politiques influant sur le paysage des sanctions au niveau national et international;
- Renforcer la capacité à répondre aux enjeux politiques émergents de manière plus proactive.

5

Afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du contexte opérationnel des sanctions canadiennes, **envisager d'entreprendre un examen approfondi** :

- De la cohérence globale des politiques;
- Des autorités et des rôles;
- Des définitions et des concepts;
- Du niveau d'autorité pour l'approbation des règlements.

Cela pourrait prendre la forme d'une révision législative menée par le Ministère.

Considérations pour Affaires mondiales Canada - Partie 1

Gestion des ensembles de sanctions

1. AMC devrait envisager d'**élaborer un plan de sanctions annuel**, qui servirait d'outil de gestion de l'information et des capacités et refléterait les ensembles de sanctions prévues pour les régimes existants (p. ex., les dates anniversaires et les événements particuliers). Ce plan permettrait également de s'adapter aux nouveaux événements mondiaux et de réévaluer les priorités tout au long de l'année. Il aiderait la Direction des sanctions à gérer le pipeline des sanctions, à mieux anticiper les demandes de sanctions non urgentes et à déterminer les ressources en conséquence.
2. Afin de fournir des orientations politiques au sein d'AMC et de s'assurer que les sanctions proposées ont été bien étudiées, la Direction des sanctions devrait envisager de développer un **cadre politique** pour établir les considérations politiques clés auxquelles les parties prenantes devraient répondre avant d'aller de l'avant avec l'imposition de sanctions, telles que celles prévues par le Trésor américain.

[ÉDITÉ]

ACS Plus

5. La Direction des sanctions devrait envisager d'**intégrer l'ACS Plus et les considérations relatives à l'égalité des genres dans le plan de travail de l'unité de recherche et d'analyse** et contribuer à la volonté du Canada d'améliorer la réactivité par de la recherche qui explore davantage les aspects genrés des sanctions canadiennes et internationales ainsi que des efforts de plaidoyer.

Activités sectorielles de mise en conformité

6. Afin d'orienter l'élargissement potentiel des activités de conformité à une diversité de secteurs, la Direction des sanctions devrait envisager de réaliser **une évaluation initiale des besoins** pour déterminer les secteurs qui devraient être prioritaires, les aspects qui pourraient être prises en charge de manière appropriée par d'autres ministères du gouvernement qu'AMC, les lacunes les plus critiques, les activités clés ainsi que les ressources potentielles pour réaliser de telles activités.

Considérations pour Affaires mondiales Canada - Partie 2

Formation

7. La Direction des sanctions devrait envisager d'**élargir les possibilités de formation et les ressources** afin de développer l'expertise de son personnel nouveau et existant, d'autres employés d'AMC et des AMG. Ce qui pourrait comprendre :
- Rechercher activement des possibilités de formation pertinentes en dehors d'AMC, du GdC ou du Canada (éventuellement en collaboration avec des pays alliés d'optique commune) et tenir à jour une liste de ces possibilités de formation;
 - Élaborer un dossier d'orientation à l'intention des nouveaux membres du personnel de la Direction des Sanctions ainsi que du personnel travaillant sur les sanctions dans les bureaux géographiques ou dans d'autres directions, y compris une liste de ressources d'apprentissage utiles pour le personnel;
 - Développer d'autres possibilités de formation pour le personnel concerné au sein d'AMC et étendre les invitations à des formations telles que « Introduction aux sanctions » à d'autres publics (p. ex., les délégués commerciaux), et déterminer d'autres possibilités qui pourraient se concrétiser en partie grâce à la collaboration avec l'Institut canadien du service extérieur (ICSE);
 - Développer une communauté de pratique informelle sur les sanctions, qui pourrait inclure le personnel travaillant sur les sanctions (de manière directe ou indirecte) dans l'ensemble du Ministère et, éventuellement, le personnel des AMG, et qui permettrait d'échanger des informations, des ressources, des pratiques exemplaires et de discuter des défis.

Outils

8. La Direction des sanctions devrait envisager de **créer une boîte de messagerie électronique spécifiquement destinée aux renvois de sanctions de l'ASFC**, afin de séparer le processus de renvoi de la boîte de réception générale des sanctions, laquelle reçoit de nombreuses demandes liées aux permis et d'autres demandes moins urgentes.
9. La Direction des sanctions devrait envisager de **mettre au point des outils de rétroaction, par exemple des sondages, afin d'obtenir les informations nécessaires pour rendre compte des indicateurs de performance** décrits dans les présentations au Conseil du Trésor pour 2018 et 2023. Ces outils devraient permettre de mesurer les résultats ultimes de la sensibilisation accrue des secteurs public et privé canadiens à la manière de se conformer aux sanctions.

Annexes

Annexe I

Processus de préparation et d'approbation des sanctions

Portrait rapide des sanctions au Canada :

31

Règlements autonomes et multilatéraux sur les sanctions en vertu des lois canadiennes sur les sanctions

Plus de 3 500

Nombre global de personnes et d'entités désignées dans le cadre des sanctions autonomes canadiennes

Plus de 2 000

Nombre de personnes liées à l'invasion de l'Ukraine

Plus de 121 M\$

Valeur des avoirs gelés au Canada

Plus de 290 M\$

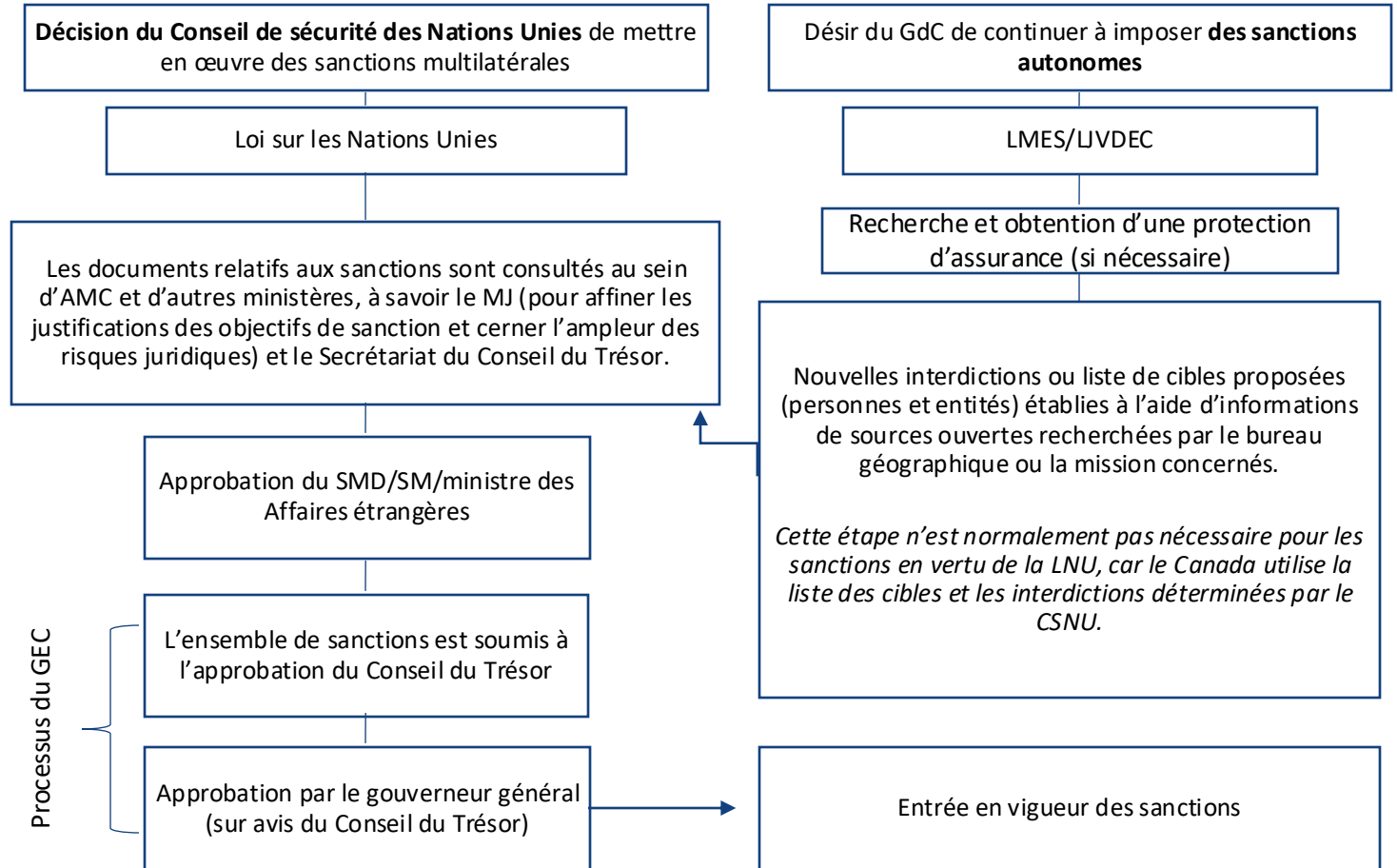
Valeur des transactions bloquées par le secteur financier

Plus de 1 000

Nombre d'entreprises ayant cessé de faire des affaires avec la Russie

Processus de préparation et d'approbation des règlements relatifs aux sanctions

L'élaboration d'un ensemble de sanctions est complexe et suit un processus en plusieurs étapes. Ce qui suit représente un résumé très simplifié du processus de préparation et d'approbation d'un règlement en vertu des trois lois sur les sanctions du Canada. Les règlements sont créés en suivant un processus de GEC et, en vertu de ces lois, les règlements et leurs modifications doivent être approuvés par le GEC (le gouverneur général, sur l'avis du Cabinet). Toutefois, plus récemment, le processus de réglementation des sanctions a été mené de manière très condensée (en quelques jours ou semaines), alors que le processus habituel dure six mois ou plus.



Annexe II : Autres instruments législatifs



Législation canadienne relative aux sanctions

La LNU, la LMES et la LIVDEC sont des instruments législatifs que le Canada utilise pour imposer des sanctions. D'autres textes législatifs canadiens connexes autorisent également le Canada à soutenir la paix et la sécurité internationales et à faire respecter les normes et les lois internationales. L'équipe d'évaluation n'a pas examiné ces législations, dont la responsabilité n'incombe pas à AMC. Cependant, il est utile de savoir dans quelle mesure ces législations complémentaires et leurs autorités sont pertinentes pour l'application des sanctions et pour le rôle de coordination d'AMC.

Outre les pouvoirs conférés par la LNU, la LMES et la LIVDEC, la ministre des Affaires étrangères dispose également de pouvoirs en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et de la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus*. Les pouvoirs de l'ASFC et de la GRC en matière d'application des règlements sur les sanctions sont également définis dans ces lois.

Code criminel : l'inscription des entités terroristes sur la liste prévue par la *Loi antiterroriste* et du Code criminel permet d'appliquer des sanctions pénales appropriées aux entités, dont certaines peuvent être inscrites sur la liste des Nations Unies. Ces mesures pourraient inclure la saisie, le blocage et la confiscation des biens d'une entité. En outre, les institutions bancaires canadiennes sont tenues de faire rapport sur les biens des entités et ne doivent pas permettre à ces dernières d'accéder à leurs biens.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés : permet de refuser l'entrée au Canada aux ressortissants étrangers désignés dans le cadre de la législation canadienne sur les sanctions.

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes : permet d'exiger des entités réglementées qu'elles surveillent certains types de transactions et qu'elles en fassent rapport au ministre des Finances afin qu'il donne des directives aux institutions financières pour qu'elles prennent des mesures contre des transactions en provenance ou à destination de territoires et d'entités étrangères désignées, et de recommander au GEC d'adopter une réglementation limitant ou interdisant les transactions financières. Cette Loi est un élément clé du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPC-FAT). La stratégie 2023 du Canada en matière de LRPC-FAT souligne que les sanctions constituent un outil de lutte contre la criminalité financière, en particulier le financement du terrorisme et de leur prolifération, et contre la corruption. Les mesures et outils de LRPC-FAT sont également pertinents pour prévenir, détecter et contrer le contournement des sanctions, notamment après l'entrée en vigueur des projets de loi C-59 et C-69 en juin 2024, qui confèrent des pouvoirs supplémentaires au CANAFE.

Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus : lorsqu'un État étranger demande l'assistance du Canada, ce dernier peut restreindre ou interdire l'accès, les transactions ou les services financiers liés aux biens d'un étranger politiquement vulnérable (comme un fonctionnaire ou un politicien) lorsqu'il est allégué que les biens ont été détournés ou acquis de manière inappropriée en vertu de leur titre ou d'une relation personnelle ou commerciale. Cette disposition s'applique à tout Canadien, qu'il se trouve au Canada ou à l'étranger, ou à toute personne se trouvant au Canada, quel que soit le lieu où se trouve le bien. Cette loi a été promulguée en 2011 pour répondre aux événements du Printemps arabe, pendant lesquels des responsables du régime déchu ont été soupçonnés de détenir le produit de la corruption dans des territoires étrangers.

Loi sur les licences d'exportation et d'importation : donne à la ministre des Affaires étrangères le pouvoir de contrôler et d'autoriser la délivrance de licences de contrôle à l'exportation pour l'exportation ou le transfert de tout bien ou technologie vers les pays figurant sur la Liste des pays visés. Il s'agit notamment des biens contrôlés énumérés dans le Traité sur le commerce des armes, ainsi que des exportations à double usage et des exportations militaires. Les licences d'exportation ne sont accordées qu'après s'être assuré, avec toute la diligence requise, que l'exportation ou le transfert ne contribuera pas à porter atteinte à la paix et à la sécurité, ou ne sera pas utilisé pour commettre ou faciliter de graves violations des droits de la personne internationaux.

Annexe III : Principaux acteurs du gouvernement du Canada

Principaux acteurs – Affaires mondiales Canada

Direction générale des sanctions (PSD)				
Unité des affaires réglementaires et d'appui au litige (DCBL)				
Élaboration	Conseil juridique	Conseils relatifs à l'exportation	Communication et analyse parlementaire	Approbations à AMC
Bureaux géo. - Iran (ESB) - Venezuela (NLX) - Myanmar (OSC) - Nicaragua/Guatemala (NDB) - Russie/Bélarus/Ukraine/Moldavie (ECE) - Sri Lanka (OAK) - Syrie (ESA) - Chine (OPB) - Haïti (NDH) - et d'autres entités si nécessaire	Droit national Droit international - SJM – Unité des services juridiques ministériels (JUS) - JLH – Nations Unies, droits de la personne et droit économique - JLA – Droit pénal, droit de la sécurité et droit diplomatique	Contrôles du commerce et des exportations - TIR – Politique des contrôles à l'exportation - TIE – Opérations des contrôles à l'exportation	Affaires publiques et parlementaires - LCF – Communications politique étrangère - LCBR – Relations avec les médias - LDW – Communications électroniques - DCL – Relations avec le Cabinet et le Parlement	Bureaux du sous-ministre et du ministre - Sous-ministre des Affaires étrangères (USS) - Sous-ministre déléguée des Affaires étrangères (DMA) - Ministre des Affaires étrangères (MINA)

Principaux acteurs – Autres ministères gouvernementaux

Ministère des Finances	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières	Services publics et Approvisionnement Canada	Transports Canada	Garde côtière canadienne	Service canadien du renseignement de sécurité
Gendarmerie royale du Canada	Agence des services frontaliers du Canada	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	Bureau du Conseil privé	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – Secteur des affaires réglementaires	Autres ministères partenaires, au besoin

Annexe IV : Résultats attendus du financement 2018 des sanctions (AMC)

AMC s'est engagé à obtenir les résultats suivants pour le financement reçu entre 2019-2020 et 2022-2023 (ce financement n'a finalement été reçu qu'en avril 2020) :

Résultat	Indicateur de rendement	Date d'achèvement visée	Stratégie de données
Immédiat (0 à 12 mois)			
Renforcer la capacité opérationnelle d'Affaires mondiales Canada à coordonner les sanctions du Canada, notamment en augmentant les capacités dans les domaines suivants : cohérence des politiques, recherche et analyse, capacité réglementaire et juridique, capacité d'analyse et de diligence raisonnable et coordination pangouvernementale	Mise en place de nouvelles ressources en matière de déjudiciarisation et de ressources juridiques supplémentaires, y compris la création de postes, la dotation en personnel et l'administration	Décembre 2019	Une seule fois
Intermédiaire (12 à 16 mois)			
Capacité accrue à fournir des conseils au public canadien, y compris au secteur privé	Pourcentage des demandes de renseignements adressées à la boîte aux lettres électronique ou à la ligne d'assistance téléphonique sur les sanctions qui ont reçu une réponse conforme aux normes de service à la clientèle Pourcentage des répondants du sondage (parties prenantes) qui indiquent leur niveau de compréhension et de satisfaction concernant la bonification des orientations en matière de sanctions fournies par la nouvelle direction des sanctions	Objectif à déterminer une fois que les normes de service aux clients auront été établies au cours de l'exercice 2019-2020 Objectif à déterminer après l'obtention des données de base en 2019-2020	Annuellement; suivi interne Annuellement; la rétroaction formelle et informelle des parties prenantes doit faire l'objet d'un suivi interne; sondage possible
Les demandes de permis, de radiation et de certificats sont traitées dans les délais impartis	Pourcentage de demandes de permis, de radiations et de certificats traitées dans le respect des normes de service au client	Objectif à déterminer une fois que les normes de service aux clients auront été établies au cours de l'exercice 2019-2020	Annuellement; suivi des demandes internes
Réduire l'arriéré des modifications aux règlements existants sur les sanctions, conformément aux obligations d'Affaires mondiales Canada envers l'ONU	Nombre de modifications réglementaires préparées par Affaires mondiales Canada	Réduire le nombre de modifications réglementaires en cours	Une fois par an; suivi interne
Augmentation de la recherche fondée sur les données probantes sur l'impact et l'efficacité des sanctions	Nombre de documents de recherche et/ou de livres blancs et/ou de réunions techniques sur les impacts des sanctions	2/an, à partir de 2019	Une fois par an; suivi interne
Ultime (24 mois et plus)			
Sensibilisation accrue des secteurs public et privé canadiens à la manière de s'engager dans le commerce international et l'aide internationale dans le respect des sanctions	Pourcentage des répondants du sondage qui indiquent avoir une meilleure compréhension de la manière d'évoluer dans le commerce international en conformité avec les sanctions	Objectif à déterminer après l'obtention des données de base en 2019-2020	Annuellement; la rétroaction formelle et informelle des parties prenantes doit faire l'objet d'un suivi interne; sondage possible

Annexe V : Ressources prévues en matière de sanctions

Nouveau financement prévu de 2023-2024 à 2028-2029

En plus des fonds reçus en 2018, le GdC a annoncé en octobre 2022 qu'il investirait 76 M\$ pour améliorer l'administration des sanctions et contribuer à la mise en œuvre du nouveau régime de saisie et de confiscation des actifs (la réception de ces fonds a commencé en 2024).

AMC : le financement serait consacré à la création d'une nouvelle direction générale spécialisée dans les sanctions au sein d'AMC et au soutien juridique supplémentaire connexe [ÉDITÉ].

GRC : le financement fournirait également un soutien supplémentaire à la GRC pour mener des activités opérationnelles liées aux sanctions, notamment l'analyse des renseignements, les enquêtes sur les violations des sanctions ainsi que pour enquêter, identifier et recueillir des preuves concernant les actifs contrôlés par des personnes sanctionnées.

Ministère des Finances : le nouveau financement permettra à ce ministère de fournir un soutien plus important pour la mise en œuvre et le contrôle de la conformité du secteur financier avec le régime de sanctions du Canada.

Financement prévu pour 2019-2020 à 2022-2023

Le financement engagé en 2018 comprenait un total de 17 341 970 \$ sur une période de 4 ans (2019-2020 à 2022-2023) dans le but de renforcer la capacité de mise en œuvre des sanctions du Canada. La majorité des fonds (15,5 M\$, soit 89 %) devait aller à AMC pour créer la Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions (PER). Il comprenait un petit budget de subventions et de contributions servant à mener des recherches (100 000 \$ par an) ainsi que le financement pour les services d'un certain nombre de conseillers juridiques. L'ASFC a également reçu des fonds (1,9 M\$, soit 11 %) pour renforcer ses capacités d'exécution. AMC n'a pas reçu le plein accès à ce financement avant 2020.

Budget d'AMC

Un total de 15 462 000 \$ a été budgétisé pour AMC, avec une moyenne annuelle sur quatre ans de 3,87 M\$, puis 3,87 M\$ de financement annuel continu par la suite.

S et C 0,4 M\$ (2,6 %)



Les équivalents temps plein (ETP) financés pour AMC comprenaient 14 ETP pour la nouvelle Direction des sanctions (PER) et 5 ETP pour fournir des conseils juridiques, maintenir des normes relatives aux preuves et assurer un établissement rigoureux des listes de sanctions dans les cas contestés devant les tribunaux.

	ETP financés	Rôles	Responsabilités
Direction des sanctions		Gestion et soutien	Assurer la supervision et le soutien.
		Politique et règlements	Coordonner le processus réglementaire du gouverneur au sein du Conseil et soutenir les bureaux géographiques; assurer la liaison avec les alliés et les AMG; rechercher les développements émergents et leurs impacts.
		Opérations et coordination	Prestation de services aux Canadiens et au secteur privé : directives, demandes de permis et de radiation, ainsi que coordination des possibilités d'engagement.
Conseil juridique		Conseil juridique international (JLH et JLA)	Fournir des conseils sur l'interprétation du droit international, principalement dans le cadre de la LNU.
		Conseils juridiques nationaux (MJ)	Fournir des conseils sur l'interprétation du droit national, principalement en ce qui concerne la LMES et la LJVDEC.

Annexe VI : Harmonisation des recommandations avec les rapports des comités de la Chambre (2017, 2024) et du Sénat (2023)

L'équipe d'évaluation a examiné trois rapports des Comités FAAE et AEFA* sur l'examen de la législation relative aux sanctions autonomes afin de comparer les constats et les recommandations en les recoupant avec les recommandations de la présente évaluation. Bien que les rapports des Comités FAAE et AEFA aient eu une portée plus large, couvrant des domaines au-delà de la portée d'AMC, les rapports et les recommandations s'alignent de manière significative avec les constats et les recommandations de la présente évaluation. Vous trouverez ci-dessous un tableau des recommandations de l'évaluation** et des recommandations similaires des Comités FAAE et AEFA.

Recommandations de la Direction de l'évaluation	Recommandations des Comités FAAE (2017/2024) et AEFA (2023)
R1 – Formaliser et publier des directives écrites complètes à l'intention des secteurs public et privé, afin d'aider ces derniers à interpréter la réglementation en matière de sanctions et de remplir les obligations d'AMC en tant qu'organe régulateur.	Les trois rapports publiés par les comités de la Chambre et du Sénat et soulignent l'importance pour le GdC de fournir des directives écrites claires afin de permettre et d'améliorer le respect du régime de sanctions du Canada. FAAE 2017 (R4), AEFA 2023 (R4, R6, R13), FAAE 2024 (R3, R7).
R2 – Donner la priorité aux stratégies visant à améliorer l'efficacité du traitement des demandes de permis , ce qui pourrait inclure la prise en compte des éléments suivants : • Un système plus automatisé pour le traitement des demandes de permis ou pour les permis liés à l'exportation, qui s'intègre dans le système NCEED de TID; • L'utilisation de permis généraux et d'exceptions; • Délégation à des niveaux inférieurs l'autorité nécessaire pour approuver un plus large éventail de permis.	Les trois rapports contiennent des recommandations sur différentes considérations visant à améliorer l'efficacité de la procédure de demande de permis, y compris des normes de service pour le traitement des demandes de permis et des considérations relatives aux permis généraux. FAAE 2017 (R6), AEFA 2023 (R14), FAAE 2024 (R4, R5, R13).
R4 – Renforcer le rôle stratégique de la Direction générale des sanctions. Notamment : • Formaliser les politiques qui guident le processus de prise de décision interne, y compris des orientations politiques concernant le moment où il convient de recourir aux sanctions; • Affecter du personnel au suivi et à l'analyse des développements politiques influant sur le paysage des sanctions au niveau national et international; et • Renforcer la capacité à aborder les enjeux politiques émergents de manière plus proactive.	Il n'y a pas de recommandations explicites pour renforcer le rôle de politique stratégique de la Direction générale des sanctions. Toutefois, de nombreuses références suggèrent qu'un rôle politique plus fort contribuerait à résoudre certains enjeux soulevés dans les rapports et les recommandations qui les accompagnent. En guise d'exemples, notons la possibilité d'une collaboration accrue avec des partenaires internationaux pour élaborer une stratégie de lutte contre la violation des sanctions ainsi que pour renforcer les programmes de formation spécialisée sur les sanctions ou pour répondre aux besoins et aux défis liés à la politique, à l'administration et à l'application des sanctions. AEFA 2023 (R1, R5), FAAE 2024 (R8, R11, R14, R18, R19, R20, R21, R23).
R5 – Envisager de réexaminer la législation sur les sanctions en effectuant une révision législative , ce qui pourrait contribuer à clarifier des enjeux tels que : • Cohérence globale des politiques; • Clarté des autorités et des rôles; • Définitions et concepts; • Niveau d'autorité pour l'approbation des règlements.	Les deux derniers rapports soulignent la nécessité pour le GdC de revoir ses sanctions autonomes en effectuant une révision législative, ce qui permettrait de résoudre les différents enjeux soulevés dans les rapports. Par exemple, le rapport le plus récent suggère de revoir la législation du Canada en matière de sanctions autonomes et d'examiner les pratiques des juridictions aux optiques communes, afin d'identifier les meilleures pratiques et de veiller à ce que le cadre législatif canadien corresponde aux intérêts et aux engagements du Canada. AEFA 2023 (R18), AEFA 2024 (R15, R21, R22, R23).

*Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes (FAAE) et le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA).

**La recommandation 3 du rapport d'évaluation n'est pas incluse dans le tableau, car il n'y a pas de référence croisée avec les rapports des comités FAAE et AEFA.

Annexe VII : extraits de l'étude comparative des pays alliés d'optique commune

Homologues de la Direction des sanctions dans les pays alliés d'optique commune

Étude comparative des pays alliés d'optique commune

Dans le cadre de cette évaluation, des recherches ont été menées en ligne sur les pratiques des alliés avec qui le Canada partage des visions communes. Cette étude visait à examiner les structures de sanctions existantes dans les pays alliés d'optique commune suivants : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Cette étude s'est concentrée sur la structure, les ressources humaines, les rôles, les responsabilités et les pratiques des unités chargées des sanctions, qui jouent des rôles généralement semblables à ceux de la Direction des sanctions d'AMC.

Ces informations ont été consignées de manière plus détaillée dans un document autonome destiné à l'usage interne d'AMC. Quelques éléments sont mis en évidence ici.

L'étude s'est limitée aux informations qui étaient publiquement disponibles au moment de la recherche.

Dans certains pays, le régulateur de sanctions est intégré directement dans leur ministère des Affaires étrangères, comme le Canada, et d'autres au sein du Trésor. Cette liste ne reflète pas entièrement toutes les entités qui assument des responsabilités semblables à celles de la Direction des sanctions :

États-Unis

Office of Economic Sanctions Policy and Implementation
relève du Department of State
Office of Foreign Assets Control (OFAC)
relève du Department of Treasury

Australie

Australian Sanctions Office (ASO)
relève du Department of Foreign Affairs and Trade

Royaume-Uni

Sanctions Directorate relève du Foreign, Commonwealth & Development Office
Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI)
relève de His Majesty's Treasury

Nouvelle-Zélande

Ministry of Foreign Affairs and Trade/Legal Division

Pouvoirs d'exécution des régulateurs de sanctions : contrairement aux régulateurs américains et britanniques, AMC ne peut pas appliquer de sanctions civiles

 États-Unis	 Royaume-Uni	 Australie	 Nouvelle-Zélande
OFAC : Sanctions pénales et civiles; les sanctions civiles peuvent comprendre, par exemple, un avertissement, la publication d'infractions connues, l'imposition d'une sanction pécuniaire	OFSI : Sanctions pénales et civiles	ASO : Sanctions pénales uniquement; toutefois, l'introduction de pénalités civiles est envisagée dans le cadre de la révision législative de 2023 (en cours).	MFAT : Sanctions pénales uniquement

Pratiques en matière de permis (également appelés licences, exemptions ou certificats) : la plupart des alliés délivrent des permis généraux et individuels

 États-Unis	 Royaume-Uni	 Australie	 Nouvelle-Zélande
Permis de l'OFAC : - Délivre aussi des permis généraux - Portail en ligne pour les candidatures - Les délais « varieront » en fonction de la complexité et du volume	Permis de l'OFSI : - Délivre aussi des permis généraux - Envoi des demandes par courrier électronique - Il est conseillé de présenter une demande au moins quatre semaines à l'avance	Permis de l'ASO : - Délivre aussi des permis généraux - Portail en ligne pour les candidatures - Répond aux demandes « aussi rapidement que possible », en fonction de la charge de travail	Exemptions du MFAT : - Envoi des demandes par courrier électronique - Objectif de 20 jours ouvrables, en fonction de la complexité - Il n'est pas clair si des permis généraux sont délivrés

Annexe VIII : système NCEED de TID pour le traitement des demandes de licences d'exportation

La Direction générale de la réglementation commerciale et des contrôles à l'exportation (TID) d'AMC gère la délivrance des licences en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI). Un rapport de 2017 d'une commission parlementaire a recommandé que le GdC transfère la responsabilité de la délivrance des permis en vertu de la LMES et de la LNU à la section d'AMC qui délivre des permis similaires en vertu de la LLEI (c'est-à-dire TID), bien que les deux fonctions relèvent de législations différentes, aient des objectifs différents et n'aient pas été intégrées. Il existe d'autres distinctions importantes entre les contrôles commerciaux et les sanctions. Les licences d'exportation au titre de la LLEI facilitent le commerce de biens contrôlés précis, tandis que les permis de sanctions autorisent des exceptions aux interdictions pour des objectifs de politique étrangère. La LLEI se concentre sur les obligations en matière de contrôle des armements et couvre une gamme limitée de biens, tandis que la LMES et la LJVDEC s'appliquent à toutes les activités économiques menées au Canada et par des Canadiens à l'étranger. Toutefois, les équipes se consultent fréquemment au sujet de leurs permis respectifs et la Direction des sanctions utilise le portail automatisé NCEED de la TID pour évaluer si les marchandises correspondent aux articles interdits figurant sur les listes de sanctions. Alors que la Direction des sanctions cherche à développer un portail pour le traitement des demandes de permis de sanction, le système NCEED de TID permet de tirer parti des leçons apprises pour les transactions réglementaires à haut volume. Cependant, l'adoption d'un tel système se heurte au manque de ressources financières et humaines considérables nécessaires à son développement et à sa mise en œuvre.

Principaux avantages du système NCEED :



Interface conviviale

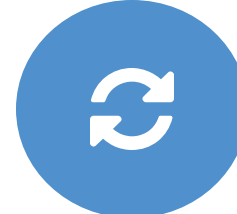
Le système NCEED de TID pour le traitement des demandes de licences d'exportation a joué un rôle clé dans le traitement efficace d'un volume élevé de demandes.

La mise à jour de l'interface du système (mise en jour au cours de l'exercice 2020-2021) a facilité la navigation et rendu le système encore plus convivial.



Directive intégrée

Puisqu'il s'agit d'une fonction automatisée avec des ressources et des conseils directement disponibles dans le système, les communications aller-retour avec les demandeurs sont limitées. Si un champ de la demande n'est pas rempli correctement, un avis apparaît avec un lien vers les directives pertinentes (y compris les orientations relatives aux sanctions).



Coordination efficace

Le système NCEED permet une coordination intra et interministérielle efficace grâce à son système de « marquage » simple, qui permet aux équipes concernées du gouvernement d'être informé lorsque leur consultation est demandée. Elles sont alors en mesure de fournir une évaluation directement dans le système.



Gestion de l'information

Le système NCEED a permis une gestion efficace de l'information et du stockage des données. Le système en ligne sauvegarde les données de la demande en un seul endroit, ce qui est utile si jamais le gouvernement doit fournir des justifications pour une décision prise (p. ex., dans le cas d'un contrôle judiciaire).

Annexe IX : énoncés des constats

1. Il existait une tension inhérente entre l'utilisation de sanctions comme instrument de politique étrangère et les exigences nationales d'un programme de réglementation.
2. La création d'une direction spécialisée dans les sanctions a amélioré la capacité d'AMC en tant que régulateur, mais la multiplication rapide des sanctions a dépassé la capacité d'AMC à gérer les conséquences opérationnelles.
3. Le nouveau contexte de l'utilisation des sanctions a démontré la nécessité d'une expertise et d'une formation plus spécialisées au sein d'AMC.
4. Les déséquilibres entre l'autorité, le pouvoir et la capacité des ministères ont contribué à créer des lacunes en matière de conformité et d'application de la législation.
5. La création d'une unité spécialisée des sanctions au sein d'AMC a amélioré la cohérence des politiques en matière d'élaboration et de mise en œuvre des mesures de sanctions.
6. Des possibilités demeurent pour élaborer des politiques plus formelles pour guider le processus de prise de décision interne et aborder de manière proactive les enjeux politiques généraux.
7. La LNU et la LMES sont essentielles à la mise en œuvre des obligations du Canada en matière de sanctions du CSNU et de sanctions autonomes, respectivement. La LMES s'est avérée un outil plus efficace que la LIDVEC pour lutter contre les violations des droits de la personne et la corruption.
8. Les incohérences de formulations et de contenu dans les lois sur les sanctions du Canada et la réglementation associée ont entraîné des défis opérationnels.
9. La création du nouveau régime canadien de saisie et de confiscation des biens a constitué un changement de politique important qui reste en grande partie non testé [ÉDITÉ].
10. Les délais serrés pour l'élaboration des ensembles de sanctions ont souvent limité la capacité à mener des recherches à l'appui des inscriptions sur les listes et d'autres décisions, ainsi qu'à garantir des pratiques réglementaires normalisées.
11. AMC a eu recours à des sanctions ciblées pour limiter l'impact sur les groupes vulnérables et a appliqué des sanctions en réponse à la violence fondée sur le genre. Toutefois, les analyses de potentiels impacts différentiels des sanctions sur les groupes vulnérables ont été limitées.
12. Bien que le niveau de coordination de la Direction des sanctions avec les autres ministères du gouvernement varie en fonction de la nature des sanctions, les relations de travail ont permis une coordination efficace.
13. [ÉDITÉ]
14. À la lumière de l'augmentation significative de la réglementation en matière de sanctions en 2022, le système existant de traitement des demandes de permis n'a pas permis à AMC de répondre en temps voulu.
15. La Direction des sanctions s'est efforcé d'améliorer l'efficacité du traitement des permis, mais le volume élevé des demandes de permis a dépassé ces améliorations.
16. Le traitement des demandes de radiation dans les délais impartis n'a pas été possible à la suite de l'augmentation du nombre de demandes en 2022, ce qui a entraîné des risques juridiques pour le Canada.
17. La Direction des sanctions s'est adaptée de manière efficace à l'augmentation des renvois de sanctions de l'ASFC.
18. Plusieurs facteurs ont limité la portée de la Direction des sanctions auprès des secteurs public et privé, bien que des plans soient en place pour continuer à accroître les activités de sensibilisation.
19. AMC n'a pas rempli son obligation réglementaire en matière de directives écrites.
20. L'absence de directives écrites publiées pour les secteurs public et privé a eu des conséquences indésirables.
21. L'absence d'évaluation du rendement a nui à la prise de décision fondée sur des données probantes concernant l'utilisation des sanctions. Toutefois, des stratégies d'évaluation des impacts sont à l'étude.

Annexe X : mises à jour depuis la fin de la collecte des données et de l'analyse de l'évaluation

La collecte et l'analyse des données pour cette évaluation couvrent la période allant de 2018 à la fin de 2023, certaines données quantitatives ayant été mises à jour jusqu'en août 2024. Après la rédaction du rapport, la Direction générale des sanctions a fait état de plusieurs développements pertinents en 2024, qui sont les suivants :

Nouveau financement et création de la Direction générale des sanctions

La présentation au Conseil du Trésor demandant l'accès aux 76 M\$ de nouveaux fonds liés aux sanctions, annoncés par le premier ministre en octobre 2022, a été approuvée. En conséquence, la nouvelle Direction générale des sanctions d'AMC a été officiellement créée et les travaux se poursuivent pour pourvoir les postes nouvellement créés, ce qui portera finalement le nombre de postes au sein de la Direction générale à 53 ETP.

La nouvelle Direction générale est composée de trois directions :

- **Politiques** – Responsable de la politique de sanctions du Canada et de la manière dont les outils de sanctions sont utilisés. Gère les réunions d'information sur les sanctions et les enjeux parlementaires, y compris les comparutions devant le comité relativement aux sanctions. Dirige la recherche et l'analyse liées aux sanctions, y compris la gestion de la programmation des sanctions du crédit 10. Supervise les autorités chargées de la saisie et de la confiscation des avoirs liés aux sanctions. Gère les contrôles judiciaires liés aux sanctions en coordination avec le MJ.
- **Sensibilisation, conformité et application** – Dirige la mobilisation et fournit des conseils à la GRC et à l'ASFC en ce qui concerne l'application des sanctions; gère les demandes de permis liées aux sanctions; mène des activités de sensibilisation auprès des parties prenantes en matière de sanctions.
- **Inscriptions et coordination** – Coordonne toutes les inscriptions et radiations en vertu de la législation canadienne sur les sanctions (LNU, LMES et LJVDEC); dirige la coordination avec des pays alliés d'optique commune sur les activités d'inscription et de radiation.

Ensembles de sanctions et permis

Du 1^{er} janvier 2024 au 20 août 2024 :

- 18 ensembles réglementaires de sanctions d'inscription sont entrés en vigueur, dont quatre (4) pour établir les nouveaux règlements de la LMES concernant respectivement le Guatemala, le Soudan, les attaques terroristes du Hamas contre Israël ainsi qu'en réponse à la violence extrémiste des colons israéliens.
- Cinq (5) ensembles réglementaires de radiation sont également entrés en vigueur au cours de la même période.
- Onze (11) demandes de permis ont été traitées et 19 nouvelles demandes de permis ont été reçues.

Sensibilisation et orientation des parties prenantes

Les activités de sensibilisation des parties prenantes se sont poursuivies, notamment avec des déplacements à Vancouver et à Victoria en janvier 2024, à Winnipeg et à Emerson en avril 2024, à Regina en mai 2024 ainsi qu'à Toronto et à Calgary en juin 2024. Les FAQ sur la page Web des sanctions d'AMC ont été mises à jour afin de fournir de l'information supplémentaire aux parties prenantes.

Annexe X : mises à jour depuis la fin de la collecte des données et de l'analyse de l'évaluation (suite)

Mise en œuvre et surveillance

Les modifications apportées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, telles que décrites dans l'Énoncé économique de l'automne 2023 et contenues dans le projet de loi C-59, permettent au CANAFE d'utiliser son expertise dans le but de soutenir l'application des sanctions. AMC et le CANAFE réfléchissent activement à la manière de collaborer plus étroitement pour superviser les institutions financières afin qu'elles se conforment à la réglementation en matière de sanctions.

Procédures judiciaires

[ÉDITÉ]

Rapport de sanctions du FAAE

En janvier 2024, du FAAE a publié son rapport sur le régime de sanctions du Canada, qui comprend 23 recommandations regroupées en cinq catégories :

- L'administration du régime de sanctions du Canada
- La gouvernance et les ressources du régime de sanctions du Canada
- La coordination multilatérale du régime de sanctions du Canada
- L'efficacité du régime de sanctions du Canada
- La cohérence et la constance du régime de sanctions du Canada

La Direction des sanctions a rédigé la réponse au nom du GdC qui a été déposée le 30 mai 2024. Dans sa réponse, elle est d'accord, au moins en principe, avec la plupart des recommandations du rapport.