

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 2, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 4:12 p.m. [ET] to conduct a comprehensive review of the provisions and operation of the Sergei Magnitsky Law, and the Special Economic Measures Act.

Senator Peter M. Boehm (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: My name is Peter Boehm, I am a senator from Ontario and chair of the committee.

[*Translation*]

Before we begin, I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves, starting on my left.

[*English*]

Senator Ravalia: Welcome to our witnesses. I'm Mohamed Ravalia, representing Newfoundland and Labrador.

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba, Quebec.

[*English*]

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Nova Scotia.

Senator Greene: Steve Greene, Nova Scotia.

Senator Anderson: Dawn Anderson, Northwest Territories.

Senator Busson: Bev Busson, British Columbia.

Senator Boniface: Gwen Boniface, Ontario.

Senator Coyle: Mary Coyle from Antigonish, Nova Scotia.

Senator Richards: Dave Richards, New Brunswick.

The Chair: As well, I wish to welcome people across our country who might be watching this meeting.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 novembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 12 (HE), avec vidéoconférence, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la loi de Sergueï Magnitski et de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Le sénateur Peter M. Boehm (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je m'appelle Peter Boehm, je suis sénateur de l'Ontario et président du comité.

[*Français*]

Avant de commencer, j'inviterais les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter, en commençant par ma gauche.

[*Traduction*]

Le sénateur Ravalia : Bienvenue à nos témoins. Je m'appelle Mohamed Ravalia et je représente Terre-Neuve-et-Labrador.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Greene : Steve Greene, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Anderson : Dawn Anderson, des Territoires du Nord-Ouest.

La sénatrice Busson : Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Boniface : Gwen Boniface, de l'Ontario.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Richards : Dave Richards, du Nouveau-Brunswick.

Le président : Je souhaite aussi la bienvenue aux gens de partout au pays qui suivent notre réunion.

[Translation]

Today, we continue our review of the provisions and operation of the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act — also called the Sergei Magnitsky Law — and of the Special Economic Measures Act, pursuant to section 16 of the Sergei Magnitsky Law.

[English]

Today, we have the pleasure of welcoming four experts on sanctions regimes. For the first part of our meeting, we are pleased to welcome two lawyers by video conference: Sabrina A. Bandali, Partner, International Trade and Investment, Bennett Jones; and John W. Boscariol, Leader, International Trade and Investment Law Group, McCarthy Tétrault. Welcome to both of you. Thank you for being with us.

We are now ready to hear your opening statements and remarks which will be followed by questions from senators.

Ms. Bandali, the floor is yours.

Sabrina A. Bandali, Partner, International Trade and Investment, Bennett Jones LLP, as an individual: Good afternoon, Mr. Chair and honourable senators. My name is Sabrina Bandali and I'm a partner in the international trade and investment group at Bennett Jones LLP, a national Canadian law firm.

I'm very pleased to be here today and appreciate the opportunity to share my perspective as a sanctions lawyer in private practice. My views are my own, but they are informed by the work that I do with Canadian and international companies who are affected by our sanctions laws.

I'll focus my comments and opening statements on enforcement and the need for guidance, although I'm happy to answer questions from senators about other topics as well.

As you have heard, Canada has not historically been an active enforcer of its sanctions laws. There have been so few prosecutions that, as a practical matter, the regime depends on entities and individuals being aware of their obligations and acting accordingly, including by withdrawing from business that was legal before particular sanctions were introduced.

In practice, that means the effectiveness of our sanctions is driven by compliance — by Canadians taking their legal obligations seriously and trying to comply with sanctions laws because they know they should.

[Français]

Aujourd'hui, nous poursuivons notre examen des dispositions et de l'application de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski) et de la Loi sur les mesures économiques spéciales, conformément à l'article 16 de la loi de Sergueï Magnitski.

[Traduction]

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir quatre experts en régimes de sanctions. En première partie, nous recevons deux juristes par vidéoconférence : Me Sabrina A. Bandali, associée, Commerce international et investissement, chez Bennett Jones, et Me John W. Boscariol, chef, Groupe de droit du commerce international et de l'investissement, chez McCarthy Tétrault. Bienvenue à vous deux et merci d'avoir accepté notre invitation.

Nous sommes maintenant prêts à entendre votre déclaration et vos observations préliminaires, qui seront suivies d'une période de questions des sénateurs.

Maître Bandali, vous avez la parole.

Me Sabrina A. Bandali, associée, Commerce international et investissement, Bennett Jones s.r.l., à titre personnel : Bonjour, monsieur le président et honorables sénateurs. Je m'appelle Sabrina Bandali et je suis associée dans le groupe du commerce international et de l'investissement chez Bennett Jones, un cabinet national de droit canadien.

Je suis très heureuse d'être ici aujourd'hui et de vous faire part de mon point de vue d'avocate de pratique privée en droit des sanctions. Mes opinions n'engagent que moi, mais elles sont éclairées par le travail que je fais auprès d'entreprises canadiennes et étrangères qui sont touchées par nos lois sur les sanctions.

Je vais concentrer mes observations préliminaires sur l'application des lois et sur la nécessité d'une orientation en la matière, bien que je me ferai un plaisir de répondre aux questions des sénateurs sur d'autres sujets aussi.

Comme vous l'avez entendu, le Canada n'a pas eu tellement à appliquer ses lois sur les sanctions. Il y a eu si peu de poursuites que, à toutes fins utiles, le régime compte sur les entités et les particuliers pour se tenir au courant de leurs obligations et pour agir en conséquence, notamment en se retirant d'affaires qui étaient légales avant l'arrivée de sanctions particulières.

Autrement dit, l'efficacité de nos sanctions dépend de la conformité, c'est-à-dire de la bonne volonté des Canadiens de prendre leurs obligations juridiques au sérieux et d'essayer de se conformer aux lois sur les sanctions parce qu'ils savent que c'est leur devoir.

That fact puts a responsibility on government to be more transparent and to provide information and guidance to facilitate compliance.

What we lack in Canada — and in this we remain an outlier among our allies — is any kind of meaningful, official policy guidance about how regulations are being interpreted by those tasked with administering and enforcing them. In 2017, this committee recommended that government provide comprehensive, publicly available, written guidance regarding the interpretation of sanctions regulations — and that guidance has not materialized and it is critical.

Notwithstanding the unprecedented scope and speed at which new sanctions have been introduced in recent months, by and large, Canadian businesses have been supportive and willing to comply with sanctions, particularly in response to Russia's aggression in Ukraine. But not all businesses can afford to hire specialist legal counsel to help them navigate and understand their sanctions obligations.

The EU, its member states, the U.S. and even the U.K. all issue guidance to the public, often within a few weeks of announcing changes in sanctions packages. Canada lags behind, and has never issued the kind of detailed or specific public guidance that its allies do.

You heard from Global Affairs that there have been efforts to communicate with the public more. That outreach is truly appreciated. As of yet, however, they have not had the resources to issue information that is specific or detailed enough to meet this urgent need, let alone in a public and timely fashion.

Some weeks ago, the Prime Minister announced that an additional \$76 million worth of funding will be made available to strengthen the implementation of sanctions, but that announcement suggested that the focus of the funding may be related to freezing and seizing sanctioned individuals' assets. Specific investment is needed to enable Global Affairs to issue guidance that is timely, substantive and helpful, and I sincerely hope your review will recommend it again and forcefully.

At present, the uncertainty and ambiguity in the law unnecessarily amplify the unintended consequences of sanctions on the Canadian economy.

For one, every company and adviser has to interpret the law based on first principles of statutory interpretation, with next to no case law or other authorities to rely on. This results in inconsistency that can engender commercial disputes when parties develop different legal interpretations, for example, about whether or not continuing with a particular contract or transaction is allowed.

Il incombe donc au gouvernement d'être plus transparent et de fournir des renseignements et des directives pour leur faciliter cette conformité.

Ce qui nous manque au Canada — et qui fait de nous d'ailleurs un cas particulier parmi nos alliés —, ce sont des directives officielles sur l'interprétation des règlements par les personnes qui sont chargées de les administrer et de les appliquer. En 2017, votre comité a recommandé que le gouvernement fournisse des directives écrites exhaustives et accessibles au public concernant l'interprétation des règlements sur les sanctions. Ces directives ne se sont pas matérialisées, et elles sont pourtant essentielles.

Malgré la rapidité sans précédent avec laquelle de nouvelles sanctions ont été imposées ces derniers mois, et malgré leur portée inédite, les entreprises canadiennes les appuient en général et sont disposées à s'y conformer, notamment pour riposter à l'agression de l'Ukraine par la Russie. Mais elles n'ont pas toutes les moyens d'engager des avocats-conseils pour se faire expliquer leurs obligations en matière de sanctions.

L'Union européenne, ses États membres, les États-Unis et même le Royaume-Uni publient tous des directives à l'intention du public, souvent dans les quelques semaines suivant l'annonce de changements dans leurs programmes de sanctions. Le Canada traîne de la patte, lui qui n'a jamais publié de directives publiques aussi détaillées ou précises que celles de ses alliés.

Le ministère des Affaires mondiales vous a dit qu'il faisait des efforts pour communiquer davantage avec le public. C'est très bien. Jusqu'à présent, cependant, il n'a pas les ressources nécessaires pour diffuser des renseignements assez précis ou détaillés pour répondre à ce besoin urgent, encore moins pour le faire à l'échelle publique en temps opportun.

Il y a quelques semaines, le premier ministre a annoncé une somme supplémentaire de 76 millions de dollars pour renforcer la mise en œuvre de sanctions, mais cette annonce semblait porter surtout sur le gel et la saisie des biens de personnes sanctionnées. Il faudrait un investissement qui permette expressément à Affaires mondiales Canada de publier à temps des directives substantielles et utiles, et j'espère sincèrement que vous le recommanderez à nouveau et avec vigueur.

À l'heure actuelle, l'incertitude et l'ambiguïté des lois ne font qu'amplifier les conséquences imprévues des sanctions sur l'économie canadienne.

D'abord, chaque entreprise et chaque conseiller doivent s'en remettre aux principes fondamentaux de l'interprétation des lois, parce qu'il n'y a pratiquement rien en fait de jurisprudence ou d'autres sources sur lesquelles s'appuyer. Il s'ensuit des incohérences qui peuvent entraîner des litiges commerciaux lorsque les parties opposent des interprétations juridiques différentes, quant à savoir par exemple s'il est permis ou non de poursuivre un contrat ou une transaction en particulier.

But more importantly, and secondly, our sanctions are designed to be targeted. At present, many companies may feel that the only way to mitigate the risk of inadvertently violating sanctions is to overcomply, which then deepens the economic impact of sanctions here at home — and potentially beyond what government had in mind when it designed the measures. Canada is a trading nation facing economic contraction, which makes this all the more significant.

To conclude, the worthy foreign policy objectives of Canada's sanctions are understood and acknowledged. On the whole, Canadian businesses seek to comply with law, but this is difficult and sometimes unnecessarily costly when businesses cannot rely on specific, meaningful and readily accessible guidance from the government on the types of business activities that are prohibited under targeted sanctions and those that continue to be lawful.

Thank you for the opportunity to appear before you and I look forward to responding to the senators' questions.

The Chair: Thank you very much, Ms. Bandali. You're the first witness we've ever had to nail it right at five minutes. Thank you for that.

John W. Boscariol, Leader, International Trade and Investment Law Group, McCarthy Tétrault LLP, as an individual: Honourable senators, thank you very much for inviting me to participate again in this parliamentary review of the sanctions laws. I'm especially honoured to be appearing beside Ms. Bandali, a noted expert in this area. You'll be hearing from Dr. Charron and Dr. Lilly on the next panel, who are also top experts. It's a special treat for me to be here today and tell you what we're experiencing in this area.

I've submitted to the committee clerk some written submissions. I didn't get the French version out in time — my fault — so you won't have those written submissions in front of you, but we'll be getting those to you in the next day or so. I commend you to those submissions. I'm not going to go through every point here that I have there, but I will hit some highlights.

When I testified before this committee about six years ago, I said the system is broken. Unfortunately, that hasn't changed. Some positive steps have been taken, but for the most part we are still facing significant challenges when it comes to compliance with Canadian sanctions and the administration of these sanctions programs. We've been asking the government to address these issues for well over 10 years. Starting in 2006 or 2007, Canada really started taking the steps to become a sanctions hawk. They imposed the most restrictive sanctions in the world against Burma and Belarus, followed by Iran years later and, in particular, up to 2016. Now, Russia — our latest

Mais surtout, en second lieu, nos sanctions sont conçues pour être ciblées. À l'heure actuelle, de nombreuses entreprises ont l'impression que le seul moyen de ne pas les enfreindre par inadvertance est de s'y conformer à outrance, ce qui accroît leur effet économique ici au pays, peut-être même au-delà de ce que le gouvernement avait en tête lorsqu'il les a conçues. Le Canada est un pays commerçant dont l'économie est en contraction, ce qui n'arrange pas les choses.

En conclusion, les entreprises canadiennes comprennent et reconnaissent les objectifs louables des sanctions du Canada en politique étrangère. Dans l'ensemble, elles cherchent à se conformer à la loi, mais cela leur est difficile et parfois inutilement coûteux lorsqu'elles n'ont pas d'éléments précis auxquels se fier, pas de directives facilement accessibles auprès du gouvernement sur les activités commerciales qui sont interdites en raison de sanctions ciblées et sur celles qui restent légales.

Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, maître Bandali. Vous êtes notre tout premier témoin qui ait réussi à s'en tenir à cinq minutes pile. Merci.

Me John W. Boscariol, chef, Groupe de droit du commerce international et de l'investissement, McCarthy Tétrault LLP, à titre personnel : Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à participer de nouveau à l'examen parlementaire des lois sur les sanctions. Je suis particulièrement honoré de comparaître aux côtés de Me Bandali, une experte de renom dans ce domaine. Vous entendrez dans le prochain groupe Mme Charron et Mme Lilly, qui sont aussi d'éminentes expertes. Je suis ravi d'être ici aujourd'hui pour vous dire comment la situation se présente pour nous.

J'ai remis des mémoires écrits à la greffière du comité. Je n'ai pas reçu la version française à temps — c'est ma faute — et vous n'aurez donc pas ces mémoires sous les yeux, mais nous vous les ferons parvenir d'ici un jour ou deux. Je vous recommande de les lire. Je ne passerai pas un à un tous les points qui y sont traités, mais je vais m'en tenir à quelques points saillants.

Lorsque j'ai témoigné devant le comité il y a environ six ans, j'ai dit que le système ne fonctionnait pas. Malheureusement, les choses n'ont pas changé. De bonnes mesures ont été prises, mais, dans l'ensemble, nous avons toujours de sérieuses difficultés lorsqu'il est question du respect des sanctions canadiennes et de l'administration des programmes qui les régissent. Cela fait plus de 10 ans que nous demandons au gouvernement de régler ces problèmes. Dès 2006 ou 2007, le Canada a cherché à s'imposer comme un faucon des sanctions. Il a imposé les sanctions les plus strictes au monde contre la Birmanie et le Bélarus, puis contre l'Iran des années plus tard et, en particulier, jusqu'en

sanctions program where, in many instances, Canadian sanctions are more aggressive than those of our counterparts in the European Union, the United Kingdom and the United States.

I'm not disputing or challenging those policy decisions. I leave those to the foreign policy experts at Global Affairs Canada and our politicians. But the problem is that Canada has not devoted sufficient resources on the administrative side to keep up with these aggressive measures.

Ms. Bandali has already very effectively outlined the implications of not having guidance to address these issues. I would add that we see this as well in our daily dealings — overcompliance. We see companies filling that vacuum or lack of guidance here in Canada with U.S. guidance or guidance from other countries. It's no longer a made-in-Canada implementation. Ultimately, there's a disconnect between what the policy-makers intend and what Canadian companies actually end up doing.

There's also a real blind spot here, and that's because of these increased compliance costs. Maybe they can be absorbed by some of the larger organizations that have to deal with this, but I can tell you for small- and medium-sized enterprises, charities, humanitarian organizations and NGOs — many of whom we act for — this is a real challenge. They cannot afford always going to a sanctions lawyer to have to interpret these provisions. Effective guidance will reduce those costs.

Equally as important are the costs for Global Affairs Canada. They are being overwhelmed now with inquiries and permit applications. There have been over 500 permit applications since sanctions against Russia began earlier this year. They are being overwhelmed, and guidance will reduce that workload. We see that in other countries.

Also in my written submissions, you'll see I talk about a few other issues relating to the use of general licences to enable Canadian companies that are in Russia to pay taxes — something that they have to do in order to ensure the safety of their employees and representatives there and to enable Canadian companies to make payments to protect their intellectual property there. Canada doesn't use general licences to the same extent that our colleagues do in the United States and United Kingdom. There are also exemptions under the laws of the United States and the United Kingdom that allow for winding down relationships and for terminating relationships to get out of Russia. Canada does not generally extend those to its companies.

The other issue I focus on in my notes is the information available to the public when a company is listed. Typically, it's just the name, maybe the date of birth and I provide you an example of what the other jurisdictions are doing — information

2016. Maintenant, il y a celles qui visent la Russie. C'est notre plus récent programme de sanctions, qui sont à bien des égards plus sévères que celles de nos homologues de l'Union européenne, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Je ne conteste pas ces décisions de politique étrangère. Je m'en remets aux experts d'Affaires mondiales Canada et à nos politiciens. Mais le problème, c'est que le Canada ne consacre pas suffisamment de ressources administratives à l'application de ces mesures énergiques.

Me Bandali a déjà très bien décrit ce qu'il en coûte de ne pas avoir d'orientation en la matière. J'ajouterais que dans nos activités quotidiennes, nous aussi constatons cette tendance à la conformité à outrance. Nous voyons des entreprises combler le vide ou le manque d'orientation au Canada en appliquant des directives qui viennent des États-Unis ou d'autres pays. Il n'y a plus ce qu'on pourrait appeler une application de sanctions purement canadienne. À la limite, on peut même parler d'une discordance entre l'intention des décideurs et ce que les entreprises canadiennes finissent par faire.

Il y a aussi un véritable angle mort ici, en raison justement de ce qu'il en coûte de plus pour se conformer. Les grandes organisations peuvent sans doute absorber ces coûts supplémentaires, mais je peux vous dire que c'est tout un problème pour les petites et moyennes entreprises, les œuvres de bienfaisance, les organismes humanitaires et les ONG, dont nous comptons un grand nombre parmi nos clients. Ils n'ont pas toujours les moyens de s'adresser à un avocat spécialisé en sanctions chaque fois qu'il faut interpréter ces dispositions. De bonnes directives vont réduire ces coûts.

Il en va de même pour Affaires mondiales Canada, qui est submergé de demandes de renseignements et de permis. On compte plus de 500 demandes de permis depuis qu'on a commencé à imposer des sanctions contre la Russie au début de l'année. Les directives vont réduire la charge de travail des fonctionnaires débordés, comme on le voit dans d'autres pays.

Dans les mémoires que j'ai soumis par écrit, vous verrez que j'aborde d'autres questions liées à l'utilisation de permis généraux pour permettre aux entreprises canadiennes présentes en Russie de payer des impôts — comme elles doivent le faire pour la sécurité de leurs employés et de leurs représentants là-bas — et de faire les versements nécessaires pour protéger leur propriété intellectuelle. Au Canada, nous n'utilisons pas les permis généraux autant que nos collègues des États-Unis et du Royaume-Uni. Il y a aussi des exceptions dans les lois de ces deux pays qui permettent de mettre fin graduellement aux relations et de sortir de la Russie, des exceptions qu'en règle générale, le Canada n'applique pas à ses entreprises.

L'autre question sur laquelle je m'arrête dans mes notes, c'est l'information mise à la disposition du public lorsqu'une entreprise est inscrite. Habituellement, on trouve seulement un nom, peut-être une date de naissance, et je vous donne un

on nationality, place of birth, citizenship and sometimes even addresses. That type of information is necessary for Canadian companies to know whether the person they're dealing with is on a sanctions list.

Finally, I will end with a point on challenging sanctions listings. Recommendations 8 and 9 of the committee's report from 2017 implored the government to develop a mechanism that allowed individuals and companies that are listed under sanctions to challenge them and to understand the basis for their listing. That has not been implemented. I can tell you that we're dealing with individuals who are improperly listed, they can't open a bank account in another country and they can't come to see dying family members in Canada. This is a real problem. If those are the consequences for someone who is properly listed, that's fine. But we need to ensure that they are properly listed. Canada, as a leader in human rights and in ensuring anti-corruption laws are properly followed, this is something we can do as well. We can be transparent and provide a fair system for challenging list-based decisions of the government.

Thank you very much. I'm happy to answer any questions or address any comments from the members.

The Chair: Thank you very much, Mr. Boscarior, for your comments.

Colleagues, as we usually undertake the question period, it will be the same: four minutes each. Please keep your interventions and preambles as concise as you can to allow for more time for our witnesses.

Senator Woo: Thank you to the witnesses. Ms. Bandali, you mentioned that there are ambiguities in the sanctions regime and gave one example of whether it's permissible to continue with a contract that's already in place. I wonder if you could give us other examples of ambiguities that could be cleared up with proper guidance. Perhaps our other witness might also want to chime in with his list of examples of ambiguities.

Ms. Bandali: Certainly. Thank you, senator. The example that I gave of the contract is the kind of issue where if two parties to a contract disagree on the interpretation of sanctions, then one party may be claiming that it's a force majeure event that justifies them not participating in the activity and the other might disagree. That was more about the consequences of ambiguity.

Let me give you some examples. One of the most common provisions that you see in many different regulations under the Special Economic Measures Act, or SEMA, is that Canadians cannot deal in property that is owned, held or controlled on or on behalf of a listed person. When you think about that word

exemple de l'information que donnent les autres pays : la nationalité, le lieu de naissance, la citoyenneté et parfois même des adresses, le genre d'information dont les entreprises canadiennes ont besoin pour savoir si la personne avec qui elles font affaire figure bien sur une liste de sanctions.

Enfin, je terminerai en parlant de la contestation de l'inscription sur ces listes. Les recommandations 8 et 9 du rapport du comité de 2017 priaient instamment le gouvernement de créer un mécanisme par lequel les particuliers et les entreprises puissent contester leur inscription sur une liste de sanctions et en comprendre les motifs. Cela ne s'est pas fait. Or, je peux vous dire que nous traitons avec des personnes qui sont inscrites indûment, qui ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire dans un autre pays et qui ne peuvent pas venir voir des membres de leur famille en train de mourir au Canada. C'est un vrai problème. Si ce sont les conséquences pour quelqu'un qui est inscrit à juste titre sur la liste, d'accord. Mais nous devons nous assurer du bien-fondé de l'inscription. Le Canada, qui est un champion des droits de la personne et de la juste application des lois anticorruption, peut faire la même chose. Nous pouvons être transparents et offrir un système équitable pour contester les décisions du gouvernement fondées sur des listes établies.

Merci beaucoup. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions ou à vos commentaires.

Le président : Merci beaucoup, maître Boscarior, de vos propos.

Chers collègues, comme d'habitude pour la période des questions, vous disposerez de quatre minutes chacun et chacune. Je vous demanderais d'être aussi concis que possible dans vos interventions et vos préambules afin de laisser plus de temps à nos témoins.

Le sénateur Woo : Merci à nos témoins. Maître Bandali, vous avez dit qu'il y avait des ambiguïtés dans le régime de sanctions et vous avez donné un exemple pour déterminer s'il est permis de maintenir un contrat déjà en vigueur. Je me demande si vous pourriez nous donner d'autres exemples d'ambiguïtés qu'on pourrait dissiper avec des directives adéquates. Notre autre témoin voudra peut-être y aller aussi de sa liste d'exemples.

Me Bandali : Certainement. Merci, monsieur le sénateur. L'exemple que j'ai donné est le genre de litige qui peut survenir lorsque deux parties à un contrat ne s'entendent pas sur l'interprétation des sanctions, qu'une partie y voit un cas de force majeure justifiant son retrait et que l'autre n'est pas d'accord. Il s'agissait plutôt des conséquences de l'ambiguïté.

Je vous donne des exemples. Une des dispositions qu'on retrouve le plus souvent dans de nombreux règlements pris en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales, est que les Canadiens ne peuvent pas faire le commerce de biens qui appartiennent à une personne inscrite ou qui sont détenus ou

“control,” what does control mean? What factors are relevant? Does control strictly refer to legal control, such as holding majority voting rights, or are we talking about influence in decision making that might be control in fact or de facto control?

To give an even more concrete example: When you think about the scope of the dealing provisions, say you have a Canadian citizen who sits on the board of directors of a foreign company. That foreign company isn't subject to Canadian law. Say they're doing something that is dealing in the property of a listed person. What are the obligations of that Canadian citizen director? Do our sanctions laws require her to recuse herself from decisions related to that transaction that might be problematic if that foreign company were Canadian, but they're not? Or does she actually have to resign from the board? If she stays on the board, is her presence on the board or involvement in the dealing facilitating an offence? Or is it not facilitation because the underlying transaction that the foreign entity is involved in is fine because that foreign entity isn't subject to the jurisdiction of Canadian law? Those are some of the issues, but Mr. Boscarior may have other examples as well.

Mr. Boscarior: Yes. Those are ones that are at the top of our list in terms of what we're dealing with our clients.

In particular, when you look at ownership, what do you do with an entity that is 100% owned by someone that is listed under the sanctions, or maybe only 75%, 50% or minority owned? That question comes up constantly.

Our allies have issued very explicit guidance on what to do when the entity you're dealing with is 50% or more owned by someone who's on the list.

To go to Ms. Bandali's point about control, our allies, particularly the EU and the U.K., have given great guidance on how you interpret control in various situations. We have none of that in Canada.

For example, when Roman Abramovich was listed as a sanctioned oligarch under Canada's Russia sanctions, a lot of questions came up as to what we do with the companies that are owned by Roman Abramovich? There are some companies in Canada owned by Roman Abramovich.

Prime Minister Trudeau came out, very helpfully, and said you don't have to worry about the fact that Abramovich owns 30% of one of our big steelmakers in western Canada. That does not mean you are prohibited from dealing with that steelmaker. That was very helpful in those circumstances, but that's not happening in every situation.

contrôlés par elle. Or, qu'est-ce qu'on entend par ce terme de « contrôlés »? Quels sont les facteurs qui s'appliquent? Est-ce qu'on parle strictement du contrôle légal, celui que confère le droit de vote majoritaire, ou plutôt de l'influence dans la prise de décisions qui revient à un contrôle de facto?

Pour vous donner un exemple encore plus concret, si on considère la portée des dispositions relatives aux opérations commerciales, disons qu'un citoyen canadien siège au conseil d'administration d'une entreprise étrangère. Cette entreprise n'est donc pas assujettie aux lois canadiennes. Disons qu'elle fait quelque chose qui concerne les biens d'une personne inscrite. Quelles sont les obligations de cet administrateur qui est citoyen canadien? Est-ce que nos lois sur les sanctions l'obligent à se récuser dans le cas où une décision concernant cette opération ferait problème si l'entreprise était canadienne? Est-ce qu'il doit démissionner du conseil d'administration? S'il reste au conseil, est-ce que sa présence ou sa participation à l'opération se trouve à faciliter la commission d'une infraction? Ou est-ce que non parce que la transaction sous-jacente à laquelle l'entité étrangère participe est légitime étant donné que cette entité ne tombe pas sous le coup de la loi canadienne? Ce sont là quelques-uns des problèmes, mais Me Boscarior a peut-être d'autres exemples.

Me Boscarior : Oui. Ce sont ceux qui viennent en tête de liste lorsque nous traitons avec nos clients.

En particulier, en ce qui concerne la propriété, que faites-vous d'une entité qui appartient à 100 % à quelqu'un qui est inscrit sur la liste des sanctions, ou peut-être seulement à 75 %, à 50 % ou encore à pourcentage minoritaire? C'est une question qui revient constamment.

Nos alliés ont publié des directives très explicites sur ce qu'il faut faire lorsque l'entité avec laquelle vous faites affaire appartient à 50 % ou plus à une personne qui figure sur la liste.

Pour revenir à ce que disait Me Bandali au sujet du contrôle, nos alliés, notamment l'Union européenne et le Royaume-Uni, ont donné d'excellentes indications pour bien l'interpréter dans différentes situations. Nous n'avons rien de tout cela au Canada.

Par exemple, lorsque Roman Abramovich a été inscrit sur la liste des oligarques russes sanctionnés par le Canada, beaucoup se sont demandé ce qu'il fallait faire avec les entreprises qui lui appartiennent? Il y a des entreprises au Canada qui appartiennent à Roman Abramovich.

Le premier ministre Trudeau est venu à la rescousse en disant qu'il ne fallait pas s'inquiéter du fait qu'Abramovich possède 30 % d'une de nos grandes aciéries dans l'Ouest canadien. Cela ne veut pas dire qu'il est interdit de faire affaire avec cette aciérie. Cette précision a été très utile dans les circonstances, mais ce n'est pas toujours le cas.

To have guidance like that would really reduce the questions Canadian companies have about complying with these measures.

Senator Coyle: Thank you to each of our witnesses today. It's very helpful testimony.

One of the things we're hearing from both of you — loudly, clearly and, from what I understand, it's something you've been asking for a long time — is the request for guidance. For clear, detailed, timely guidance on the implementation of these sanctions. The companies you represent need them. The organizations you represent need them. You need them to be able to do your job better.

Mr. Boscariol, you have mentioned that this is not a new issue. This has been around for a long time. There's been some improvement. I'd like to hear what those little improvements have been.

Could either of you explain, if you do understand this, why you're not getting what you're asking for? When you're asking for this guidance, what are you being told?

Mr. Boscariol: Thank you, senator, for that question. I'll start briefly on some of the positive things that have happened.

Unfortunately, on the issue of guidance, I don't think much positive has happened in that area.

I will say with the creation of a new sanctions policy and operations coordination division within Global Affairs Canada starting in late 2018, that has improved things. They are very responsive. Unfortunately, they cannot provide the guidance, or they are not providing the guidance so far. I think that's really a structural issue.

To go on to lean towards the positive side for a moment, there have been developments like the creation of a consolidated sanctions list which we see now on Global Affairs Canada's website.

It used to be that if you were going to search sanctioned parties, you had to go to each separate regulation and do it. Now you can do it, at least, for the Special Economic Measures Act and the Magnitsky Law on one website.

Unfortunately, it doesn't include the United Nations Act sanctions, sanctions under the Criminal Code or sanctions under our sanctions designed to target officials who have absconded with assets from their country. If we could get all those measures on there, that would be more helpful.

De telles directives réduiraient vraiment l'incertitude qui assaille les entreprises canadiennes quant au respect de ces mesures.

La sénatrice Coyle : Merci à vous deux. Vos témoignages nous sont très utiles.

Une des choses que vous nous dites tous les deux — haut et fort et, d'après ce que je comprends, c'est quelque chose que vous demandez depuis longtemps —, c'est qu'il faut des directives claires, détaillées et opportunes sur la mise en œuvre de ces sanctions. Les entreprises que vous représentez en ont besoin. Les organismes que vous représentez en ont besoin. Il faut qu'ils puissent mieux faire leur travail.

Maître Boscariol, vous avez dit que le problème n'était pas nouveau. Il existe depuis longtemps. Il y a eu quelques améliorations. J'aimerais savoir en quoi elles consistent.

Est-ce que l'un de vous pourrait expliquer, si vous le comprenez, pourquoi vous n'obtenez pas ce que vous demandez? Quand vous demandez des directives, qu'est-ce qu'on vous répond?

Me Boscariol : Je vous remercie de votre question, madame la sénatrice. Je vais commencer par parler brièvement de certaines des bonnes choses qui se sont produites.

En ce qui concerne les directives, hélas, je ne pense pas qu'il y en ait eu beaucoup.

Je dirais que les choses se sont améliorées à partir de la fin de 2018 lorsqu'on a créé au sein d'Affaires mondiales Canada une nouvelle division de coordination des politiques et des opérations en matière de sanctions. Les gens qui y travaillent sont très réceptifs. Malheureusement, ils ne peuvent pas donner des directives, ou ils ne le font pas jusqu'à maintenant. Je pense que c'est vraiment un problème structurel.

Parmi les bonnes choses qui sont arrivées, il y a eu la création d'une liste consolidée qu'on peut voir maintenant sur le site Web d'Affaires mondiales Canada.

Auparavant, pour trouver des entités sanctionnées, il fallait éplucher chaque règlement séparément. Maintenant, on peut le faire sur un seul site Web, du moins en ce qui concerne la Loi sur les mesures économiques spéciales et la loi de Magnitski.

Malheureusement, on n'y trouve pas les sanctions qui relèvent de la Loi sur les Nations Unies, du Code criminel, ni les sanctions visant des fonctionnaires qui se sont esquivés avec des biens de leur pays. Cela irait mieux si on pouvait trouver toutes les mesures au même endroit.

We still have this challenge of not having enough information on those listed parties. It was a big step forward to at least get a semi-consolidated list. That was helpful.

Ms. Bandali: If there's time, I can add to that.

Senator Coyle: Please.

Ms. Bandali: When you go on the Global Affairs website, you will see that there is something called a frequently asked questions page. When you look at that frequently asked questions page, it answers questions like, "What are sanctions? What is the purpose of particular pieces of legislation?" They go to the object and purpose in the legislation. Those questions don't get to the kind of interpretive issues that we're talking about.

You asked why we are not getting the guidance. It is the million-dollar question, if not more. I understand from Global Affairs that the need for it is understood, but that it is, in part, a resource issue. As Mr. Boscarior said, especially in the last few months, the volume of permit applications that are going through — it's a small group of people being asked to do a lot, with more and more added to their plate. Certainly, we're sympathetic to that.

Why, prior to the last few months, we still didn't have guidance? That I don't know. It seems odd that Canada is such an outlier when our allies are able to do it, and even in the context of the pace of change that they're seeing. Small jurisdictions, as well, are able to do it.

Senator Ravalia: Thank you to our witnesses.

In your opinion, how can we enhance the effectiveness and accountability of a given sanctions regime?

Our current regime is imposed through the United Nations Act, SEMA or the Sergei Magnitsky Law. Do you feel there's any coherence between these three different regimes?

In your opinion, in an ideal world, what would you see as the most effective, accountable tool to impose sanctions?

That's for either of you. Thank you.

Ms. Bandali: I'm happy to start with a few comments on that.

In my view, the issue isn't necessarily with the legislation itself, but more with the administration of it and the implementation of sanctions, and that that's really where effectiveness becomes an issue.

Il reste le problème que nous n'avons pas suffisamment d'information sur les entités inscrites. C'est déjà un grand pas en avant d'avoir au moins une liste semi-consolidée. Cela aide.

Me Bandali : S'il reste du temps, je peux ajouter quelque chose.

La sénatrice Coyle : Je vous en prie.

Me Bandali : Si vous allez sur le site Web d'Affaires mondiales Canada, vous verrez qu'il y a ce qu'on appelle une foire aux questions. On y répond à des questions du genre : « Les sanctions, qu'est-ce que c'est? » ou « Quel est l'objet de telle ou telle mesure législative? » On vous informe sur l'objet et l'esprit de la loi, mais on ne vous dit rien sur les problèmes d'interprétation dont nous parlons ici.

Vous demandez pourquoi nous n'obtenons pas ce que nous demandons. C'est la question à un million de dollars, sinon plus. Affaires mondiales Canada semble bien comprendre le besoin, mais ce serait en partie un problème de ressources. Comme Me Boscarior l'a dit, surtout au cours des derniers mois, avec la quantité de demandes de permis à traiter... C'est un petit groupe de personnes qui en ont beaucoup sur la planche, et à qui on en rajoute. Nous sympathisons vraiment avec elles.

Pourquoi, avant les derniers mois, nous n'avions toujours pas de directives? Je ne sais pas. Il semble étrange que le Canada soit l'exception alors que nos alliés arrivent à le faire, même dans le contexte où les choses évoluent rapidement comme maintenant. Il y a des petits États même qui arrivent à le faire.

Le sénateur Ravalia : Merci à nos témoins.

À votre avis, comment fait-on pour améliorer l'efficacité et la reddition de comptes d'un régime de sanctions?

Notre régime actuel est imposé en vertu de la Loi sur les Nations Unies, de la Loi sur les mesures économiques spéciales ou de la loi de Sergueï Magnitski. Voyez-vous une certaine cohérence entre ces trois régimes différents?

Selon vous, dans un monde idéal, quel serait l'outil le plus efficace pour imposer des sanctions, celui qui se prêterait le mieux à la reddition de comptes?

Ma question s'adresse à l'un ou l'autre de vous. Merci.

Me Bandali : Je veux bien commencer.

À mon avis, le problème ne vient pas nécessairement des lois elles-mêmes, mais plutôt de leur administration et de la mise en œuvre des sanctions, et c'est là vraiment que l'efficacité devient un problème.

As I said in my opening comments, effectively, we have a compliance-based regime. That is partially a global trend. There's a notable jurisdiction that is very hot in enforcement, and many other jurisdictions that have autonomous sanctions powers. Clearly, even the existence of autonomous sanctions powers is not something that all countries agree on, but those that do can also be criticized for being low in their enforcement records. What that means is that the burden shifts to companies and individuals to understand their obligations and comply.

There is more coherence now, I suppose, with the legislation that we have by virtue of the alignment of things like the human rights objectives that sanctions are intended to target, and so there's a synergy there.

But the administration is really where we see the effectiveness start to trip over itself.

Mr. Boscarior: To add to that, I'd agree. The coherence among the various objectives of the sanctions measures is not an issue or a problem. Our allies have the same situation. They're imposing sanctions for various reasons. It really does lie in how Global Affairs administers this.

In addition to getting more guidance, I think having practical mechanisms like using general permits to allow Canadian companies to engage in things that protect Canadian interests and don't violate the objectives of sanctions is a really important part of that too.

Having practical exceptions that allow certain activities to take place, or at least winding down your activities with sanctioned entities as opposed to just making it illegal, day one — those are the kinds of mechanisms that introduce flexibility into the system and will ultimately ensure that what is actually happening out there in terms of Canadian companies' compliance aligns with the policy objectives in each case.

Senator Richards: Thank you for being here.

I'm asking the same question everyone else is.

Over the last few weeks, there were a number of questions about the effectiveness of sanctions and the overall results over time on those countries in which the sanctions are being imposed, or especially on the bad actors upon which those sanctions are being imposed.

If there were a grading scale over the last number of years, how would Canada's overall performance rate?

Either witness, please, or both.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous avons effectivement un régime fondé sur la conformité. C'est une tendance mondiale, en partie. Il y a un pays qui se distingue en particulier par son application très énergique de la loi, et de nombreux autres pays qui ont des pouvoirs de sanctions autonomes. De toute évidence, l'exercice de ces pouvoirs autonomes ne fait pas l'unanimité, mais les pays qui les exercent peuvent aussi être critiqués pour leur faible bilan en matière d'application de la loi. C'est ainsi que le fardeau retombe sur les épaules des entreprises et des particuliers, à qui il incombe de comprendre leurs obligations et de s'y conformer.

Il y a plus de cohérence maintenant, je suppose, avec les lois que nous avons parce qu'elles s'harmonisent avec les objectifs des droits de la personne que les sanctions sont censées viser; il y a donc une synergie.

Mais c'est vraiment dans l'administration que l'efficacité commence à trébucher sur elle-même.

Me Boscarior : Je suis d'accord. La cohérence entre les divers objectifs des sanctions n'est pas un problème. Nos alliés vivent la même situation. Ils imposent des sanctions pour diverses raisons. Le problème réside vraiment dans la façon dont c'est administré par Affaires mondiales Canada.

Outre qu'il faut plus de directives, je pense qu'il est très important d'avoir des mécanismes pratiques comme le recours à des permis généraux pour permettre aux entreprises canadiennes de faire ce qu'il convient de faire pour protéger des intérêts canadiens sans aller à l'encontre des objectifs des sanctions.

Des exceptions pratiques qui permettent certaines activités, ou du moins de mettre fin graduellement à vos activités avec des entités sanctionnées plutôt que de simplement les rendre illégales dès le premier jour... voilà le genre de mécanismes qui donnent de la souplesse au système et qui, au bout du compte, font en sorte que les efforts des entreprises canadiennes pour se conformer correspondent aux objectifs de la politique dans chaque cas.

Le sénateur Richards : Merci de votre présence.

Je pose la même question que tout le monde.

Au cours des dernières semaines, on a soulevé un certain nombre de questions à propos de l'efficacité des sanctions et des résultats globaux obtenus au fil du temps dans les pays où les sanctions sont imposées, surtout dans les pays les plus répréhensibles à cet égard.

S'il y avait un barème de notation des résultats obtenus au cours des dernières années, quelle serait la note globale du Canada?

L'un ou l'autre témoin, s'il vous plaît, ou les deux.

Mr. Boscarior: I'll start. I'm sure Ms. Bandali will have some comments on this.

If you're grading the administration of the sanctions, I'd have to say a C. I really do think we're failing. Maybe it should be more of a failing grade, like an F. We're missing opportunities to really put in place effective compliance in these circumstances.

It's important to also ensure that companies — whether it's the guidance which we keep on repeating, whether it's having more flexibility in the measures for companies, being able to be in the same position competitively speaking with our competitors in other countries who get that guidance when we don't. Those are the types of things that I worry about and I think need to be fixed. Though if you're talking about the effectiveness of the sanctions in getting Iran to stop committing gross violations of human rights or having Putin withdraw from Russia, obviously, we haven't seen that happen immediately.

What I would point out is that Canada is an important player. We're a member of the G7. We're an important player in the international financial system, and if we don't have these measures in place, we will become a vehicle for evasion of sanctions essentially through Canada. You'll have others using Canada as a kind of comfort or a place to commit these sanctions or to park assets of sanctioned persons. That's something we don't want. Canada needs to be a part of that. We just need to improve the implementation and administration of those measures.

Ms. Bandali: I agree with Mr. Boscarior's comments. I just wanted to add that another measure of the effectiveness of sanctions — and this isn't getting at the kind of issues that the committee has been focused on in its previous sessions about changing the behaviour we are seeking to condemn. It's important to also think about people's experiences going through the system.

For example, when you put in a permit. If you have a good justification for why you need to proceed with whatever the activity is — including with respect to issues of being able to wind down or deal with operational issues like that — having a system of administrative processing where, for example, people can track the status of their applications, get feedback on how long it's going to take, some kind of service standard or any sense of how our actual sanctions administration itself can be efficient is another measure of effectiveness that I hope the committee can also keep in mind as it considers the serious bigger-picture issues of the goals that sanctions are intended to achieve.

Senator MacDonald: I want to pick up on the effectiveness of these sanctions. Both Senator Ravalia and Senator Richards touched upon them.

Me Boscarior : Je vais commencer. Je suis certain que Me Bandali aura des commentaires à ce sujet.

Si on parle de l'administration des sanctions, je donnerais la note C. Je pense vraiment que nous échouons. Il faudrait peut-être même nous donner une note d'échec, un F. Nous ratons des occasions d'établir une véritable conformité dans ces circonstances.

Il importe aussi de veiller à ce que les entreprises — qu'il s'agisse des directives que nous demandons à répétition, qu'il s'agisse d'assouplir les mesures — puissent se mesurer à armes égales avec leurs concurrents étrangers qui obtiennent des directives alors que nous n'en avons pas. C'est le genre de choses qui me préoccupent et qui, à mon avis, doivent être corrigées. Toutefois, si on parle de l'efficacité des sanctions pour amener l'Iran à cesser de violer de manière flagrante les droits de la personne ou pour amener Vladimir Poutine à se retirer de la Russie, évidemment, cela ne se produit pas du jour au lendemain.

Je tiens à souligner que le Canada est un acteur important sur la scène mondiale. Nous sommes un membre du G7. Nous jouons un rôle important dans le système financier international, et si nous n'avons pas ces mesures en place, nous offrirons essentiellement une voie pour échapper aux sanctions. Il y en aura d'autres qui verront le Canada comme une sorte de havre ou d'endroit pour déjouer les sanctions ou pour mettre à l'abri des biens appartenant à des personnes sanctionnées. C'est quelque chose que nous ne voulons pas. Le Canada doit mettre l'épaule à la roue. Nous devons simplement améliorer la mise en œuvre et l'administration de ces mesures.

Me Bandali : Je suis d'accord avec les observations de Me Boscarior. Je voulais simplement ajouter qu'il existe une autre mesure de l'efficacité des sanctions — et cela ne concerne pas le genre de questions sur lesquelles le comité s'est penché au cours de ses séances précédentes, à savoir la modification du comportement que nous cherchons à condamner. Il est important de penser aussi aux expériences vécues par les gens qui passent par le système.

Prenons l'exemple des permis. Si vous avez une bonne raison justifiant une activité, quelle qu'elle soit — y compris en ce qui a trait à la capacité de réduire progressivement ou de régler des problèmes opérationnels de ce genre —, un système de traitement administratif où, par exemple, les gens peuvent suivre l'état de leur demande, obtenir des commentaires sur le temps que cela prendra; une norme de service quelconque ou une idée de la façon dont notre administration des sanctions peut être efficace, est une autre mesure de l'efficacité que, je l'espère, le comité peut également garder à l'esprit au moment de se pencher sur les grands enjeux généraux liés aux objectifs que les sanctions visent à atteindre.

Le sénateur MacDonald : J'aimerais revenir sur l'efficacité de ces sanctions. Le sénateur Ravalia et le sénateur Richards en ont d'ailleurs parlé.

The Government of Canada has sanctioned about 1200 Russian individuals and corporations, and targeted about 15 different sectors of the Russian economy, many of which may have ties to European corporations and other international enterprises. In terms of our ability to apply these sanctions effectively, do you think Global Affairs has the resources to manage this effort properly?

Ms. Bandali: The short answer is no, I don't. We've already spoken about some of the issues with respect to permit applications and things of that nature, which are an important part of the system working properly.

Even if you look at the publication of sanctions. We've had situations where sanctions have been announced and published in the *Canada Gazette*, but actually came into effect days prior. Those sorts of communication mechanisms are awkward. I don't have a good alternative to suggest other than to say that care needs to be taken in how we communicate our sanctions, especially considering, again, with a compliance-based regime, that the effectiveness of our sanctions are dependent on companies and individuals being able to check these lists and determine whether or not any of the business activities that they're already lawfully undertaking is caught and now needs to be stopped immediately.

Compliance regimes depend on, for example, vast databases that can be searched against names. Mr. Boscarior pointed out some of the limitations of the information that published, but also just the timing of some of the sophisticated financial transactions that occur and so on. We could do better in terms of publication and making the communication of changes in sanction regimes more seamless and effective.

Mr. Boscarior: I completely agree with Ms. Bandali. The answer to that is no, but the solution isn't just throwing more money at it. I think we need to look at models that have been used in other contexts.

First of all, on the export control side in Canada, we have a Trade Controls Bureau that is much more effective. They're not perfect, and we have our complaints about them as well, but they're much more effective in administering export and technology transfer controls and brokering controls within the Global Affairs Canada department. They communicate, they issue guidance, they provide timelines for the issuance of permits and they're relatively responsive in that process. It is like night and day when you're dealing with export controls versus sanctions.

The other place we might look is the United Kingdom. They have started their sanctions program essentially from scratch. This is something that was handled by the EU prior to Brexit. They have now built up a program that is extremely effective on

Le gouvernement du Canada a sanctionné environ 1 200 particuliers et sociétés russes et ciblé environ 15 secteurs différents de l'économie russe, dont bon nombre peuvent avoir des liens avec des sociétés européennes et d'autres entreprises internationales. Pour ce qui est de notre capacité d'appliquer efficacement ces sanctions, pensez-vous qu'Affaires mondiales dispose des ressources nécessaires pour bien gérer cet effort?

Me Bandali : En un mot, non. Nous avons déjà parlé de certains problèmes concernant les demandes de permis et des choses de cette nature, qui sont un élément important du bon fonctionnement du système.

Cela se produit même lorsqu'il est question de la publication des sanctions. Dans certains cas, des sanctions ont été annoncées et publiées dans la *Gazette du Canada*, mais elles étaient entrées en vigueur quelques jours auparavant. Ces types de mécanismes de communication sont gênants. Je n'ai pas d'autre solution que de dire qu'il faut faire attention à la façon dont nous communiquons nos sanctions, surtout en tenant compte, encore une fois, dans le contexte d'un régime axé sur la conformité, que l'efficacité de nos sanctions dépend de la capacité des entreprises et des particuliers de vérifier ces listes et de déterminer si les activités commerciales qu'ils mènent déjà légalement sont visées et doivent être interrompues immédiatement.

Les régimes de conformité dépendent, par exemple, de vastes bases de données qui peuvent être consultées à partir de noms. Me Boscarior a souligné certaines des limites de l'information qui a été publiée, mais aussi le moment où certaines transactions financières complexes ont été effectuées, et ainsi de suite. Nous pourrions faire mieux sur le plan de la transparence et de l'efficacité de la publication et de la communication des changements apportés aux régimes de sanctions.

Me Boscarior : Je suis tout à fait d'accord avec Me Bandali. La réponse est non, mais la solution ne consiste pas simplement à injecter plus d'argent. Je pense que nous devons examiner les modèles qui ont été utilisés dans d'autres contextes.

Tout d'abord, pour ce qui est du contrôle des exportations au Canada, nous avons une Direction générale de la réglementation commerciale, qui est beaucoup plus efficace. Ils ne sont pas parfaits, et nous avons nos réserves à leur sujet également, mais ils sont beaucoup plus efficaces en ce qui a trait à l'administration des contrôles des exportations et du transfert de technologie, ainsi que des contrôles de courtage, au sein d'Affaires mondiales Canada. Ils assurent la communication, ils donnent des directives, ils fixent des délais pour la délivrance des permis, et ils sont relativement efficaces dans ce processus. C'est comme le jour et la nuit pour ce qui est du contrôle des exportations par opposition aux sanctions.

Nous pourrions aussi voir ce qui se fait au Royaume-Uni. On y a lancé un programme de sanctions essentiellement à partir de zéro. C'est une question qui a été résolue par l'Union européenne avant le Brexit. Un programme a été mis sur pied et est

the administrative side in giving guidance to their companies and organizations.

I know there has been a recent announcement of \$76 million being devoted to this for the creation of a sanctions bureau, but I think we have to be smart in how we put this together. We've had lots of commitments before in the past of millions of dollars to this and it hasn't solved it, but we have a couple of models we could look at to solve it properly this time.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our guests for being with us today. My question is for Ms. Bandali, and the other witnesses could also answer it.

In fact, the sanctions that are being brought in by the government are very difficult to apply by companies and especially small companies that export or import products. One of the witnesses for this committee, Mr. Alexandre Lévêque, Assistant Deputy Minister at Global Affairs Canada, recently confirmed to us that Global Affairs Canada has put in place new ways to help businesses deal with these sanctions.

In your opinion, are the means that will be put in place by Global Affairs Canada going to be sufficient to help businesses, and especially small businesses, that cannot afford to hire large law firms to track their transactions and ensure that they are compliant? Do you think that's enough? If not, what can Global Affairs Canada do to better assist businesses, especially small Canadian exporters?

[English]

Ms. Bandali: Thank you for the question, senator. When Mr. Lévêque testified, I think some of the mechanisms he discussed were communication mechanisms — having the dedicated division, of course, but also the website, having an information line and so on. But he also said something quite important — which is a refrain that we will hear from Global Affairs many times — which is that they do not give legal advice. That is understood. But the need, particularly for the small businesses that you asked about, is not just for legal advice, although that would be helpful and they would have to go to counsel for that, but for guidance that speaks to the interpretation of terms and the prohibitions in the legislation. Not from the perspective of applying those rules to someone's particular situation in the way that legal advice does, but as a matter of policy in terms of how those who administer and enforce the sanctions are going to interpret the words in the regulation.

extrêmement efficace sur le plan administratif pour guider leurs entreprises et leurs organisations.

Je sais qu'on a récemment annoncé que 76 millions de dollars seraient consacrés à la création d'un bureau des sanctions, mais je pense que nous devons faire preuve d'intelligence dans la façon dont nous concevons tout cela. Nous avons déjà eu beaucoup d'engagements dans le passé, représentant des millions de dollars, et cela n'a pas résolu le problème, mais nous avons quelques modèles que nous pourrions examiner pour régler cela adéquatement cette fois-ci.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos invités d'être parmi nous aujourd'hui. Ma question s'adresse à Me Bandali et les autres témoins pourraient également y répondre.

En fait, les sanctions qui sont prises par le gouvernement sont très difficiles à appliquer par les entreprises et surtout les petites entreprises qui exportent ou qui importent des produits. Un des témoins de ce comité, M. Alexandre Lévêque, sous-ministre adjoint d'Affaires mondiales Canada, nous a récemment confirmé qu'Affaires mondiales Canada a mis en place de nouveaux moyens pour aider les entreprises à faire face à ces sanctions.

Selon vous, est-ce que les moyens qui seront mis en place par Affaires mondiales Canada vont être suffisants pour aider les entreprises, et surtout les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens de faire appel à de grands cabinets d'avocat pour suivre leurs transactions et pour s'assurer qu'elles sont conformes? Pensez-vous que c'est suffisant? Sinon, que peut faire Affaires mondiales Canada pour mieux aider les entreprises, surtout les petites entreprises exportatrices canadiennes?

[Traduction]

Me Bandali : Je vous remercie de la question, madame la sénatrice. Lorsque M. Lévêque a témoigné, je pense que certains des mécanismes dont il a parlé étaient des mécanismes de communication — la division spécialisée, bien sûr, mais aussi le site Web, une ligne d'information et ainsi de suite. Mais il a aussi dit quelque chose de très important — et c'est un refrain que nous entendons souvent de la part d'Affaires mondiales —, à savoir qu'ils ne donnent pas de conseils juridiques. C'est entendu. Mais le besoin, surtout pour les petites entreprises dont vous avez parlé, ne se limite pas aux conseils juridiques, bien que cela leur serait utile et qu'elles devraient autrement s'adresser à un avocat, mais englobe les conseils portant sur l'interprétation des termes et des interdictions dans la loi. Il ne s'agit pas tant du point de vue de l'application de ces règles à la situation particulière d'une personne comme le font les avis juridiques, mais plutôt de celui de la politique en ce qui concerne la façon dont ceux qui administrent et appliquent les sanctions interpréteront le libellé de la réglementation.

Helping make the regulation more comprehensible to ordinary Canadians is an important thing that government should be doing. Right now, we do have Regulatory Impact Analysis Statements that are issued when regulatory changes are made, but if you look at the Regulatory Impact Analysis Statements that have been issued, particularly in the last several months, they're very much one after the other. I don't mean this negatively, but they are very similar to each other. It's clear that if it's not boilerplate or cookie cutter, it's something where the same language is being used again and again, sometimes for prohibitions that are not at all the same. The Regulatory Impact Analysis Statement isn't getting into the details of what the prohibitions actually mean in plain-language terms for those who may not have legal advisers can understand.

Those sorts of tools require government to roll up its sleeves and get into the details to help. That would assist those who don't have the ability to have counsel on the other end of the phone to answer their questions. Counsel might like to see it too.

The Chair: Sorry, we're out of time on that segment, Mr. Boscarior. I want to give everyone a chance here as well.

Senator Boniface: I have just one question, so maybe the witness can finish what he was going to say in answer to Senator Gerba.

Mr. Boscarior: Just very quickly, and thank you. This is a bit of a pet peeve of mine that, on the one hand, we have Global Affairs Canada telling Canadian companies that they need to diversify their exports away from the U.S. and out into the world, and then, on the other hand, not providing sufficient support in dealing with the sanctions issues, which you run into even if you're not dealing with a company in a sanctioned country. You'll run into these issues all around the world.

One of the things you can add to the great list that Ms. Bandali just outlined is timelines. Having a response timeline, a service standard. We see that on the export control side in the Trade Controls Bureau. We need them here on the sanctions side. That would be very helpful for small business.

Senator Boniface: Thank you very much. I just want to go back to the guidance that's required. Do you have a sense of whether or not they're using an expert panel or anything that would help at least guide Global Affairs Canada to know what type of information is required in that sort of guidance?

Mr. Boscarior: I don't have a direct sense of that. I know prior to the creation of the sanctions policy and operations coordination division, we dealt directly with the sanctions

Aider à rendre la réglementation plus compréhensible pour les Canadiens ordinaires est une chose importante que le gouvernement devrait faire. À l'heure actuelle, des résumés de l'étude d'impact de la réglementation sont publiés lorsque des changements sont apportés à cette dernière, mais si vous regardez ceux qui ont été publiés, particulièrement au cours des derniers mois, ils se ressemblent beaucoup. Je ne dis pas cela de façon négative, mais ils sont très semblables. Il est clair que même s'il ne s'agit pas nécessairement d'un texte passe-partout ou d'un modèle général, le même libellé est utilisé encore et encore, parfois pour des interdictions qui ne sont pas du tout du même ordre. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation n'entre pas dans les détails de ce que signifient réellement les interdictions en langage clair pour ceux qui n'ont peut-être pas de conseillers juridiques.

Ce genre d'outils obligera le gouvernement à se retrouser les manches et à entrer dans les détails. Cela devrait aider à répondre aux questions de ceux qui n'ont pas l'avocat à portée de la main. Cela conviendrait peut-être aux avocats aussi.

Le président : Désolé, votre temps est écoulé, maître Boscarior. Je veux donner à tout le monde l'occasion d'intervenir.

La sénatrice Boniface : Je n'ai qu'une question, alors le témoin pourrait peut-être terminer sa réponse à la sénatrice Gerba.

Me Boscarior : Très rapidement, et merci. C'est une de mes obsessions que, d'une part, Affaires mondiales Canada dise aux entreprises canadiennes qu'elles doivent diversifier leurs exportations et s'éloigner des États-Unis pour aller vers le reste du monde, et d'autre part, qu'il ne leur fournisse pas un soutien suffisant pour régler les problèmes liés aux sanctions, qui se produisent même si vous ne traitez pas avec une entreprise dans un pays sanctionné. Les entreprises se heurtent à ces problèmes partout dans le monde.

L'une des choses que vous pouvez ajouter à l'excellente liste que Me Bandali vient de dresser, ce sont les délais. Il faut un délai d'intervention, une norme de service. Nous le voyons du côté du contrôle des exportations à la Direction générale de la réglementation commerciale. Nous avons besoin d'eux pour ce qui est des sanctions. Ce serait très utile pour les petites entreprises.

La sénatrice Boniface : Merci beaucoup. J'aimerais revenir aux directives qui sont nécessaires. Avez-vous une idée si l'on a recours ou non à un groupe d'experts ou à quoi que ce soit d'autre qui aiderait au moins Affaires mondiales Canada à savoir quel type de renseignements sont requis dans ce genre de directives?

Me Boscarior : Je n'en ai pas une idée précise. Je sais qu'avant la création de la Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions, nous traitons

lawyers within Global Affairs Canada. They are the ones that are drafting some of these sanctions regulations, and there is some institutional expertise in that area.

Unfortunately, we don't have access to them anymore. We used to talk to them, but now we interface primarily with the sanctions policy and operations coordination division. I don't know to what extent there is an expert panel they might be using internally. That's still a bit of a black box to us.

Senator Boniface: Do you have anything that you're aware of, Ms. Bandali?

Ms. Bandali: No, unfortunately I don't have anything to add to that.

Senator Boniface: Back then to Mr. Boscarior. I wanted to explore just a little bit the U.K. model, and if it is a model that appears to be effective, what do you see as the three or four components that make it work well? I guess it begs the question why Canada wouldn't follow suit.

Mr. Boscarior: All I can say as to why Canada wouldn't follow suit is that my perception is, at least up until now, there haven't been sufficient resources to do so. Until the U.K. developed its regime post-Brexit, we always used to point to the United States as the example we would want Global Affairs Canada to follow. Understandably, Global Affairs Canada would always say there's ten times the population in the U.S., they have huge budgets, the Office of Foreign Assets Controls in the U.S. has huge budgets and we can't replicate that.

The argument becomes a little less effective if you're comparing us to the U.K. I think if the U.K. can do it, we can do it.

Senator Busson: Thank you for being here to answer our questions. I have a fairly short question with regard to human rights.

Ms. Bandali, you mentioned about human rights and the effect of this Sergei Magnitsky Law on the human rights of folks. My question has to do with the humanitarian consequences of targeted sanctions since this law started being imposed.

Evidently, imposing sanctions on foreign nationals, et cetera, is intended to hold accountable those who violate human rights and engage in corruption, and lately, of course, with Ukraine and Russia's bad actors, we have so much more to look at.

directement avec les avocats spécialisés en sanctions d'Affaires mondiales Canada. Ce sont eux qui rédigent certains de ces règlements sur les sanctions, et il existe une certaine expertise institutionnelle dans ce domaine.

Malheureusement, nous n'avons plus accès à eux. Nous avons l'habitude de leur parler, mais maintenant, nous travaillons principalement avec la Direction de la coordination des politiques et des opérations des sanctions. Je ne sais pas dans quelle mesure il existe un groupe d'experts à l'interne. Cet aspect est encore un peu nébuleux pour nous.

La sénatrice Boniface : Avez-vous quelque chose à ajouter, maître Bandali?

Me Bandali : Non, malheureusement, je n'ai rien à ajouter.

La sénatrice Boniface : Nous revenons donc à Me Boscarior. J'aimerais que nous parlions un peu du modèle du Royaume-Uni. S'il s'agit d'un modèle qui semble efficace, quels sont, selon vous, les trois ou quatre éléments à l'origine de cette efficacité? Je suppose que cela nous amène à nous demander pourquoi le Canada n'emboîterait pas le pas.

Me Boscarior : Tout ce que je peux dire pour expliquer pourquoi le Canada n'emboîterait pas le pas, c'est que j'ai l'impression, du moins jusqu'à maintenant, qu'il n'y a pas suffisamment de ressources pour le faire. Jusqu'à ce que le Royaume-Uni mette au point son régime après le Brexit, nous avions l'habitude de citer les États-Unis comme exemple que nous voudrions voir suivre par Affaires mondiales Canada. On peut comprendre qu'Affaires mondiales Canada dise toujours que la population des États-Unis est 10 fois plus importante, qu'ils ont des budgets énormes, que l'Office of Foreign Assets Control des États-Unis a des budgets énormes, et que nous ne pouvons pas faire la même chose.

L'argument devient un peu moins efficace si on se compare au Royaume-Uni. Je pense que si le Royaume-Uni peut le faire, nous le pouvons aussi.

La sénatrice Busson : Merci d'être ici pour répondre à nos questions. J'en ai une assez brève au sujet des droits de la personne.

Maître Bandali, vous avez parlé des droits de la personne et de l'effet qu'a sur eux la loi de Sergueï Magnitski. Ma question porte sur les conséquences humanitaires des sanctions ciblées depuis que cette loi a commencé à être imposée.

De toute évidence, l'imposition de sanctions à des ressortissants étrangers, entre autres, vise à tenir responsables de leurs actes ceux qui violent les droits de la personne et qui se livrent à la corruption, et dernièrement, bien sûr, avec l'Ukraine et les mauvais joueurs de la Russie, cet enjeu a pris encore plus d'importance.

However, these sanctions also have serious collateral damage and effects on innocents. To your knowledge, does Global Affairs Canada have a process to determine whether sanctions have gone too far, and how they set the balance between holding wrongdoers accountable and protecting innocents?

Ms. Bandali: No, I'm afraid I haven't come across any kind of transparency around Global Affairs Canada disclosing to members of the public how that decision-making process works. I don't know if Mr. Boscariol has come across anything like that.

Mr. Boscariol: No. Some sanctions have limited exceptions for humanitarian efforts, but for the most part that discretion is retained by Global Affairs and the Minister of Foreign Affairs, so we don't get much insight into that at all.

Senator Busson: Thank you.

The Chair: Thank you very much. We're going to move into the second round, but we don't have much time. I'd like to use my role as chair as well to ask a question.

In hearings that we've had before on this subject, there was much said about best practices, how in most countries and jurisdictions, the Magnitsky-style sanctions are relatively new, and other countries did have their export-type control measures as well, as ours have been in place for some time. But a lot is sort of being coordinated on the fly. Of course, what's perpetrated this is the unprecedented number of sanctions placed against the Russian Federation.

So everyone is talking to everyone else. Are you talking to fellow practitioners in other jurisdictions in the legal profession, and are they running up against similar difficulties?

Senator Woo: One way in which we have talked our sanction regime to be even more hawkish, to use the words of one of the witnesses, is to allow for the repurposing of assets with the recent bill that was passed.

Do you see any special legal challenges that might arise because of this new tool? I'm thinking not just of SEMA and Magnitsky, but also the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act, or FACFOA — not strictly part of the sanctions regime, but definitely covered under the provision to seize and repurpose assets.

Senator Coyle: I believe both of you have mentioned this matter of the tendency towards overcompliance in the face of this lack of clarity around guidance on these sanctions.

Toutefois, ces sanctions ont aussi de graves effets collatéraux sur des innocents. À votre connaissance, Affaires mondiales Canada a-t-il un processus pour déterminer si les sanctions vont trop loin et comment établit-il l'équilibre entre la responsabilité des auteurs d'actes répréhensibles et la protection des innocents?

Me Bandali : Non, je crains de ne pas avoir vu de transparence dans la divulgation par Affaires mondiales Canada du fonctionnement du processus décisionnel aux membres du public. Je ne sais pas si Me Boscariol est au courant de quelque chose.

Me Boscariol : Non. Certaines sanctions prévoient des exceptions limitées pour les efforts humanitaires, mais, dans la plupart des cas, ce sont Affaires mondiales et le ministre des Affaires étrangères qui ont ce pouvoir discrétionnaire, de sorte que nous n'avons pas beaucoup d'information à ce sujet.

La sénatrice Busson : Merci.

Le président : Merci beaucoup. Nous allons passer au deuxième tour, mais nous n'avons pas beaucoup de temps. J'aimerais aussi poser une question en ma qualité de président.

Au cours des audiences que nous avons déjà tenues à ce sujet, il a beaucoup été question des pratiques exemplaires et du fait que, dans la plupart des pays et des administrations, les sanctions de type Magnitski sont relativement nouvelles, et que d'autres pays ont également mis en place des mesures de contrôle des exportations comme les nôtres depuis un certain temps. Toutefois, la coordination se fait beaucoup au petit bonheur. Bien sûr, ce qui est en cause, c'est le nombre sans précédent de sanctions imposées à la Fédération de Russie.

Tous les intervenants se parlent entre eux. Est-ce que vous parlez à d'autres experts juridiques dans d'autres pays, et est-ce qu'ils se heurtent à des difficultés semblables?

Le sénateur Woo : L'une des façons de rendre notre régime de sanctions encore plus agressif, pour reprendre les mots de l'un des témoins, a été de permettre la reconversion des actifs avec le récent projet de loi qui a été adopté.

Pensez-vous que ce nouvel outil pourrait entraîner des contestations judiciaires spéciales? Je pense non seulement à la Loi sur les mesures économiques spéciales et à la loi de Magnitski, mais aussi à la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus, ou LBBDEC, qui ne fait pas strictement partie du régime de sanctions, mais qui est certainement visée par la disposition relative à la saisie et à la reconversion des actifs.

La sénatrice Coyle : Je crois que vous avez tous les deux parlé de la tendance à l'excès en matière de conformité face à ce manque de clarté dans les lignes directrices relatives à ces sanctions.

Do you ever find that the opposite to overcompliance is also a possibility, given this lack of clarity? Are there companies that therefore think, in the absence of the clarity, there are some ways around this, some loopholes? I'm just curious, the overcompliance response is the opposite response.

Senator MacDonald: You mentioned the U.K. model. I presume that the Government of Canada would coordinate their sanctioning measures with other allies. Do you believe that we are effectively coordinating those efforts with our allies?

The Chair: We'll each give you a couple of minutes to respond to all of those. Ms. Bandali, would you like to go first?

Ms. Bandali: Sure. Thank you, Mr. Chair. The first question was talking to counsel in other jurisdictions. It's noteworthy because I'm actually dialling into this meeting from the International Bar Association meetings in Miami, where we have been talking about sanctions a lot with counsel in other jurisdictions. The answer — not just this week, but usually — is yes. What I will say is those exchanges are fruitful, but counsel in other jurisdictions are flabbergasted at the fact we don't have guidance because their issues are quite different. In jurisdictions like Europe, for example, you might have guidance shopping because different member states' national authorities have the ability to issue guidance in addition to the EU level guidance. That is some of the discussion among practitioners. The idea that there's zero guidance is unfathomable.

On the second question with respect to the repurposing of assets and any other legal issues, that's definitely one to watch. I think the legal issue I would highlight that I think is quite interesting is the question of third parties who have interests in the assets that are potentially the subject of seizure or forfeiture, particularly those that might be in third countries.

It will be interesting to see whether or not there are issues in terms of investment protections that are triggered by virtue of the Canadian government's targeting of certain assets.

If I had to look into a crystal ball, I am going to guess that the first assets that are looked at are going to be those that are very clean, where there's a clean case of being able to establish ownership of the asset with someone quite directly where we don't have those muddy cases. As the regime continues, those muddy cases will be the ones where different legal issues start to pop up around the rights of other parties.

Vous arrive-t-il de trouver que la tendance inverse ouvre également des possibilités, compte tenu de ce manque de clarté? Y a-t-il des entreprises qui pensent qu'en l'absence de clarté, il y a des façons de contourner les règles, des échappatoires? Je suis simplement curieuse de savoir si l'on fait fausse route pour ce qui est de la tendance à l'excès en matière de conformité.

Le sénateur MacDonald : Vous avez mentionné le modèle britannique. Je présume que le gouvernement du Canada coordonnerait ses mesures de sanction avec celles d'autres alliés. Croyez-vous que nous coordonnons efficacement ces efforts avec nos alliés?

Le président : Vous aurez chacun quelques minutes pour répondre à toutes ces questions. Maître Bandali, voulez-vous commencer?

Me Bandali : Bien sûr. Merci, monsieur le président. La première question concernait la consultation d'avocats d'autres secteurs de compétence. Il vaut la peine de le souligner, car je participe à cette séance à partir de Miami, où j'assiste aux réunions de l'Association internationale du barreau, dans le cadre desquelles nous avons beaucoup parlé de sanctions avec des avocats d'autres pays. La réponse — pas seulement cette semaine, mais en général — est oui. Ce que je peux dire, c'est que ces échanges sont fructueux, mais les avocats d'autres pays sont sidérés de voir que nous n'avons pas de directives parce que leurs problèmes sont très différents. En Europe, par exemple, il est possible de consulter tout un ensemble de directives parce que les autorités nationales des différents États membres ont la capacité d'émettre des directives qui s'ajoutent à celles au niveau de l'Union européenne. Cela fait partie des discussions entre les praticiens. L'absence de directives est inconcevable.

Pour ce qui est de la deuxième question concernant la reconversion des actifs et tout autre enjeu juridique, il faut certainement surveiller la situation. Je pense que l'aspect juridique que j'aimerais souligner et qui me semble très intéressant est celui des tierces parties qui ont des intérêts dans les actifs qui pourraient faire l'objet d'une saisie ou d'une confiscation, particulièrement ceux qui pourraient se trouver dans des pays tiers.

Il sera intéressant de voir s'il y a des problèmes de protection des investissements qui sont déclenchés par le ciblage de certains actifs par le gouvernement canadien.

D'après mes prédictions, les premiers actifs qui seront examinés seront ceux qui sont très propres et dont la propriété peut être reliée à quelqu'un assez directement, c'est-à-dire les cas où il n'y a pas de confusion possible. Tant que le régime continuera de s'appliquer, ces cas nébuleux seront ceux pour lesquels des enjeux juridiques différents surgiront concernant les droits des autres parties.

With respect to overcompliance, and whether or not we ever find the opposite, the real tension in the sanctions laws is that we're dealing with criminal statutes here. The general presumption in criminal law is that you interpret legislation narrowly and in favour of the accused when there's ambiguity. When you look at the offence provision in SEMA and it talks about wilful contravention, there are interesting discussions to be had there.

On the whole, I would say that Canadian businesses are very compliance-oriented, partially because other members of the private sector — whether they're banks providing financing or insurance companies that are being asked to insure transactions — the private sector itself will sort of, within itself, enforce the sanctions rules.

The advice that we give is often very conservative because of the lack of guidance. I don't see companies rushing to take the opposite view — the, "Oh, well, if it's ambiguity, then we don't have obligations." But there is a tension there with the nature of the fact that what you're talking about is fundamentally a criminal statute that ought to be narrowly construed.

Finally, with respect to the U.K. model and presumed coordination, I'll defer to Mr. Boscariol because those were his comments on the U.K. model and I want to save some time for him.

Mr. Boscariol: Thank you. Ms. Bandali has covered these quite effectively.

It was Senator MacDonald's question on the U.K. model and coordination. With these sanctions against Iran and Belarus, a lot has been made about the various countries saying they are coordinated, that we're doing this in coordination with the United Kingdom. Generally speaking, you could loosely describe that as coordination.

One of the biggest challenges for Canadian companies is that we've had lots of instances where Canada has sanctioned entities that the United Kingdom has not. Gazprom, Gazprombank, for a while SberBank, Alpha Bank — big players internationally. Canadians doing business abroad can't do anything with them. Companies in the U.K., in the United States and in certain circumstances in Europe, can. That's creating very challenging conflicts among different jurisdictions. The coordination is by no means close or perfect.

The question regarding the opposite happening with lack of guidance and companies not overcomplying, but I suppose undercomplying, I would note that the Canadian government

Pour ce qui est de la tendance à l'excès en matière de conformité, et que nous constatons ou non le contraire, la véritable tension dans les lois sur les sanctions vient du fait que nous parlons ici de lois pénales. En droit criminel, la présomption générale veut que l'on interprète la loi de façon étroite et en faveur de l'accusé lorsqu'il y a ambiguïté. Pour ce qui est de la disposition relative à l'infraction de la Loi sur les mesures économiques spéciales, dans laquelle il est question de contravention volontaire, on pourrait avoir des discussions intéressantes.

Dans l'ensemble, je dirais que les entreprises canadiennes sont très axées sur la conformité, en partie parce que d'autres membres du secteur privé — qu'il s'agisse de banques qui fournissent du financement ou de compagnies d'assurance à qui on demande d'assurer des transactions —, le secteur privé proprement dit, appliqueront en quelque sorte les règles relatives aux sanctions.

Les conseils que nous donnons sont souvent très conservateurs en raison du manque de lignes directrices. Je vois très mal les entreprises se précipiter pour adopter le point de vue contraire et dire — « Eh bien, s'il y a ambiguïté, alors nous n'avons pas d'obligations ». Toutefois, il existe là une tension, du fait que ce dont il est question est fondamentalement une loi pénale qui devrait être interprétée de façon étroite.

Enfin, en ce qui concerne le modèle du Royaume-Uni et la coordination présumée, je vais m'en remettre à Me Boscariol, car c'est lui qui a parlé du modèle du Royaume-Uni et je veux qu'il ait du temps pour exposer son point de vue.

Me Boscariol : Merci. Me Bandali a très bien répondu à ces questions.

C'est le sénateur MacDonald qui a posé la question sur le modèle et la coordination au Royaume-Uni. Dans le contexte des sanctions contre l'Iran et le Bélarus, on a beaucoup parlé des divers pays qui disent qu'ils sont coordonnés et qu'ils agissent en coordination avec le Royaume-Uni. De façon générale, je crois qu'on peut parler de coordination.

L'un des plus grands défis pour les entreprises canadiennes, c'est qu'il y a eu beaucoup de cas où le Canada a imposé des sanctions à des entités que le Royaume-Uni a épargnées, comme Gazprom, Gazprombank, et pendant un certain temps, Sberbank, Alpha Bank — des joueurs importants sur la scène internationale, auxquels les Canadiens qui font des affaires à l'étranger ne peuvent pas accéder. Les entreprises du Royaume-Uni, des États-Unis et, dans certaines circonstances, de l'Europe peuvent faire affaire avec ces entreprises. Cela crée des conflits très difficiles entre les différentes administrations. La coordination est loin d'être parfaite.

Pour ce qui est de l'inverse, c'est-à-dire le manque de directives et le fait que les entreprises ne suivent pas la tendance à l'excès en matière de conformité, mais plutôt la tendance

needs to be really careful here about this lack of guidance. If you do have Canadian companies, or even Canadian bad actors, that engage in something that's considered a violation of the sanctions, as Ms. Bandali pointed out, these are criminal offences. They have to be proven that it was engaged in on a wilful basis, that there was a wilful failure to comply. With that lack of guidance, and the very general language used here, there's a chance that it will be very difficult to get convictions in these cases.

When it comes to this on the enforcement side, with the government actually enforcing this through charges and convictions, the lack of guidance will be a big challenge.

The Chair: Thank you very much. I'd like to thank both our witnesses, Ms. Bandali and Mr. Boscariol, for enriching us today. It's great to get a legal and private-sector perspective on this. Thank you very much.

Colleagues, for our second panel, we have two witnesses. We welcome Andrea Charron, Director and Associate Professor, Centre for Defence and Security Studies from the University of Manitoba in Winnipeg.

With us in the room, we welcome Meredith Lilly, Associate Professor and Simon Reisman Chair in International Affairs, Norman Paterson School of International Affairs, of which I am an alumnus, at Carleton University.

We will start with Professor Charron. You have the floor for your five-minute statement.

Andrea Charron, Director and Associate Professor, Centre for Defence and Security Studies, University of Manitoba, as an individual: Thank you, Mr. Chair.

I've been studying Canadian sanctions for more than a decade. In that decade, I have noted recurring concerns and challenges. I will focus on three as they relate to the SEMA and the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, or JVCFOA, including unnecessary legislation, the lack of information and notifications and the lack of definitional clarification.

First, I would like to suggest a focus for this committee.

Canada is about to dust off its United Nations Act to give UN Security Council sanctions against Haiti effect. This is the first instance since 2017 when UN sanctions were last adopted against Mali, and Canada adopted its regulations over a year later in 2018. The JVCFOA has also not been used since 2018.

contraire, je dirais que le gouvernement canadien doit faire très attention à ce manque de directives. Si vous avez des entreprises canadiennes, ou même des mauvais joueurs canadiens, qui se livrent à quelque chose qui est considéré comme une violation des sanctions, comme Mme Bandali l'a souligné, ils commettent des infractions criminelles. Il faut prouver qu'elles ont été commises volontairement, qu'il y a eu contravention volontaire. Compte tenu de ce manque de lignes directrices et du langage très général utilisé ici, il est possible qu'il soit très difficile d'obtenir des condamnations dans ces cas.

Pour ce qui est de l'application de la loi, puisque le gouvernement applique la loi au moyen d'accusations et de condamnations, le manque de directives posera un gros problème.

Le président : Merci beaucoup. J'aimerais remercier nos deux témoins, Mme Bandali et M. Boscariol, de nous avoir éclairés aujourd'hui. C'est formidable d'avoir un point de vue juridique et du secteur privé à ce sujet. Merci beaucoup.

Chers collègues, pour notre deuxième groupe de témoins, nous accueillons Andrea Charron, directrice et professeure agrégée, Centre d'études de défense et de sécurité, de l'Université du Manitoba, à Winnipeg.

Nous accueillons dans la salle Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman à la Norman Paterson School of International Affairs, où j'ai fait mes études, de l'Université Carleton.

Nous allons commencer par Mme Charron. Vous avez la parole pour votre déclaration de cinq minutes.

Andrea Charron, directrice et professeure agrégée, Centre d'études de défense et de sécurité, Université du Manitoba, à titre personnel : Merci, monsieur le président.

J'étudie les sanctions canadiennes depuis plus d'une décennie. Au cours de cette période, j'ai remarqué des préoccupations et des défis récurrents. Je vais me concentrer sur trois d'entre eux en ce qui a trait à la Loi sur les mesures économiques spéciales et à la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus, ou LJVDEC, y compris les dispositions législatives inutiles, le manque d'information et d'avis et le manque de clarification des définitions.

Tout d'abord, j'aimerais suggérer un thème au comité.

Le Canada est sur le point de dépoussiérer sa Loi sur les Nations Unies pour donner effet aux sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU contre Haïti. C'est la première fois depuis 2017, année où les dernières sanctions de l'ONU ont été adoptées contre le Mali. Le Canada a adopté son règlement plus d'un an plus tard, en 2018. La LJVDEC n'a pas non plus été utilisée depuis 2018.

This means that for four-plus years, Canada's only sanction tool has been the SEMA. Given that we are in an age of autonomous sanctions, and the continued reliance on sanctions as Canada's go-to foreign policy tool to demonstrate Canada is doing something in a contested geopolitical world, then I suggest improving SEMA will give Canada immediate foreign policy assistance, but not coherence absent a Canadian foreign policy.

My first concern is the general trend for Canada to legislate its way out of issues. Canada created the JVCFOA in 2017 when the SEMA had the potential to achieve what the JVCFOA sought to address, as rightly noted by Meredith Lilly and Delaram Arabi. The JVCFOA target individuals for gross violations of human rights and significant corruption. Instead, hurried legislation in 2017 means we cannot target entities with the JVCFOA, and can only apply an asset freeze and make foreign nationals inadmissible to Canada. Any other measures must be adopted by the SEMA.

To fix a perceived but not real inadmissibility gap of the SEMA, Bill S-8 proposes to make any foreign national sanctioned for any reason inadmissible to Canada, with grave procedural and fairness challenges, which Mario Bellissimo and I outlined to this committee in June 2022.

Finally, Canada's focus on listing names — indeed, over 2,000 — means it's a fire-and-forget mindset. There's no built-in review of lists nor any requirement to reconsider the sanctions in light of other foreign policy efforts. It's not apparent that the number of delisting requests, permit requests and Global Affairs-sanctioned studies are reviewed and reported, all of which should be publicly available.

My second bucket of challenges include the paucity of information and notifications. First, targets are not informed that they are sanctioned nor are there push notifications by Global Affairs to note a change to a sanctions regime. Allies like the U.K. and EU notify targets, and one can sign up for email notifications of changes for the U.K. sanctions. Triggers for sanctions are meaningless if targets are not notified of the reason for the measures. While Canada has a consolidated autonomous list, it is not searchable, and it organizes data, which is convenient for Global Affairs. For example, there are item numbers and schedule numbers, but not information for third parties primarily responsible for the enforcement of sanctions.

Cela signifie que depuis plus de quatre ans, le seul outil de sanction du Canada est la Loi sur les mesures économiques spéciales. Étant donné que nous sommes à l'ère des sanctions autonomes, et du fait que le Canada continue de se fier aux sanctions comme outil de politique étrangère pour démontrer que le Canada fait quelque chose dans un monde géopolitique marqué au coin de la contestation, je suis d'avis que l'amélioration de la Loi sur les mesures économiques spéciales donnera au Canada une aide immédiate en matière de politique étrangère, aucune cohérence n'étant possible en l'absence de politique étrangère canadienne.

Ma première préoccupation concerne la tendance générale du Canada à légiférer pour régler les problèmes. Le Canada a créé la LJVDEC en 2017, alors que la Loi sur les mesures économiques spéciales avait le potentiel d'atteindre les objectifs de la LJVDEC, comme l'ont souligné à juste titre Meredith Lilly et Delaram Arabi. La LJVDEC cible des individus coupables de violations flagrantes des droits de la personne et de corruption grave. Au lieu de cela, une mesure législative adoptée à la hâte en 2017 signifie que nous ne pouvons pas utiliser la LJVDEC pour cibler des entités et que nous pouvons seulement procéder à un gel des avoirs et interdire l'accès au territoire canadien aux ressortissants étrangers. Toute autre mesure doit être adoptée dans le cadre de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Le projet de loi S-8 vise à combler une lacune perçue, mais non réelle, de cette dernière loi en matière d'interdiction de territoire. Il propose d'interdire l'accès au Canada à tout ressortissant étranger sanctionné pour quelque raison que ce soit, avec de graves problèmes de procédure et d'équité, que Mario Bellissimo et moi-même avons exposés au comité en juin 2022.

Enfin, l'accent mis par le Canada sur les listes de noms — qui en comptent en fait plus de 2 000 — signifie une mentalité d'absence d'intervention. Il n'y a pas d'examen intégré des listes ni d'exigence de reconsidérer les sanctions à la lumière d'autres efforts de politique étrangère. Il n'est pas évident que le nombre de demandes de retrait de la liste, de demandes de permis et d'études sanctionnées par Affaires mondiales Canada soit examiné et fasse l'objet de rapports, lesquels devraient tous être rendus publics, le cas échéant.

Ma deuxième série de défis concerne le manque d'information et d'avis. Premièrement, les cibles ne sont pas informées qu'elles font l'objet de sanctions, et Affaires mondiales ne leur envoie pas de notifications poussées pour signaler un changement à un régime de sanctions. Des alliés comme le Royaume-Uni et l'Union européenne avisent les cibles, et il est possible de s'inscrire à des avis par courriel concernant les changements apportés aux sanctions au Royaume-Uni. Les déclencheurs de sanctions ne veulent rien dire si les cibles ne sont pas informées de la raison d'être des mesures. Bien que le Canada dispose d'une liste autonome consolidée, elle n'est pas consultable et les données y sont organisées, ce qui est pratique pour Affaires

Next, the reasons for triggering sanctions versus the reasons for listing individuals and entities do not need to match. This means that it is very unclear why targets are sanctioned, and the Government of Canada does not communicate the changed behaviour required of targets to lift the sanctions, only the egregious behaviour to fit one of SEMA's four triggers.

Third and finally, the lack of definitional clarification is a concern. Canada does not have a 50% ownership rule, for example, and so it is very hard for companies and financial institutions to determine the cut-off for culpability. The result is sanctions overcompliance, which is procedurally problematic and poses evidentiary issues.

The references to parliamentary involvement are opaque as well. It is only with Assistant Deputy Minister Lévêque's testimony that we have a glimpse into the Governor-in-Council process to confirm targets. He noted the trade-off between expediency versus risk management. Global Affairs does not have investigative powers, which I think are key to generating the lists. I hope that the new sanctions bureau will consider the skills needed, ensure that more Canadian-specific sanctions training is offered and that sanctions credentials are recognized and encouraged.

I applaud this committee for ensuring this review takes place, but I also implore it and the Government of Canada to do a fulsome review, consider also the FACFOA and United Nations Act and put a pause on all future legislation to fix problems. Often, it isn't the legislation. It is the processes, the administration, the lack of resources and lack of a clearly articulated foreign policy that are the problems. Thank you.

The Chair: Thank you very much, Professor Charron.

We will go to Professor Lilly. You have the floor.

Meredith Lilly, Associate Professor and Simon Reisman Chair in International Affairs, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, as an individual: Thank you for the invitation to contribute to the Senate's review of the Special Economic Measures Act and the Magnitsky Law. I have been working on Canadian sanctions legislation for a decade, both inside government and as an academic researcher.

mondiales. Par exemple, il y a des numéros d'article et des numéros d'annexe, mais pas d'information pour les tiers principalement responsables de l'application des sanctions.

De plus, il n'est pas nécessaire d'établir une correspondance entre les motifs de sanctions et les motifs d'inscription des personnes et des entités. Cela signifie qu'il n'est pas du tout clair pourquoi les cibles sont sanctionnées, et le gouvernement du Canada ne communique pas le changement de comportement requis de ces dernières pour que les sanctions soient levées, mais seulement le comportement flagrant correspondant à l'un des quatre déclencheurs de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Enfin, le manque de précision des définitions est préoccupant. Le Canada n'a pas de règle de propriété de 50 %, par exemple, et il est donc très difficile pour les entreprises et les institutions financières de déterminer le seuil de culpabilité. Il en résulte un dépassement au chapitre de la conformité pour ce qui est des sanctions, ce qui est problématique sur le plan de la procédure et pose des problèmes de preuve.

Les références à la participation parlementaire sont également opaques. Ce n'est qu'avec le témoignage du sous-ministre adjoint Lévêque que nous avons un aperçu du processus faisant intervenir le gouverneur en conseil pour confirmer les cibles. Il a d'ailleurs souligné le compromis entre la rapidité et la gestion des risques. Affaires mondiales n'a pas de pouvoir d'enquête, ce qui, à mon avis, est essentiel à la production des listes. J'espère que le nouveau bureau chargé des sanctions tiendra compte des compétences requises, qu'il veillera à offrir plus de formation sur les sanctions propres au Canada, et qu'il reconnaîtra et encouragera les titres de compétence en matière de sanctions.

Je félicite le comité de veiller à la tenue de cet examen, mais je l'implore également, ainsi que le gouvernement du Canada, d'effectuer un examen approfondi, de tenir compte également de la LBBDEC et de la Loi sur les Nations Unies, et de suspendre l'adoption de toute mesure législative pour régler les problèmes. Souvent, ce ne sont pas les dispositions législatives, mais les processus, l'administration, le manque de ressources et l'absence d'une politique étrangère clairement définie qui posent problème. Merci.

Le président : Merci beaucoup, madame Charron.

Nous allons passer à Mme Lilly. Vous avez la parole, je vous en prie.

Meredith Lilly, professeure agrégée et titulaire de la Chaire des affaires internationales Simon Reisman, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invitée à contribuer à l'examen sénatorial de la Loi sur les mesures économiques spéciales et de la loi Magnitski. La législation canadienne des sanctions m'occupe depuis une

I'd first like to acknowledge the number of weaknesses in the Special Economic Measures Act were addressed following the last statutory review in 2016, including the creation of the Magnitsky Law in 2017 and automatic inadmissibility provisions under the Immigration and Refugee Protection Act. In addition, the government's passage of budget legislation earlier this year to repurpose seized sanctioned assets — largely due to the leadership of Senator Omidvar and the work of this Senate committee — has further augmented Canadian sanctions tools and enforcement.

But the largest effort ever undertaken in applying Canadian sanctions legislation began just this year in response to Putin's illegal war against Ukraine. In addressing this international crisis, I have been encouraged to see Canada implement sanctions together with allies, and to use long-standing provisions in place under SEMA since the 1990s to do so. These measures have been rolled out on an unprecedented scale, and I recognize the tremendous amount of work undertaken by public servants, ministers and their staff to do so.

I'd like to focus my recommendations today on what this huge explosion of activity means for Canada moving forward. Specifically, I'd like to suggest that there is a need to shift away from an ad hoc implementation approach predicated on the idea that sanctions would be used very rarely to a formal and professionalized approach that reflects the broad systemic nature of sanctions activity we now see happening in Canada and by our allies.

As your committee conducts its review, I would encourage particular attention around the implementation and enforcement of existing Canadian legislation in three areas.

The first thing I'm going to say you've already heard about today, and I did not coordinate my comments with your previous witnesses. But as you've already heard, while Canada has made a number of improvements in its communication with the public about sanctions over the last five years, we remain well behind countries such as the U.K. and U.S. in providing the useful and specific guidance needed by law firms, financial institutions and businesses as they work to comply with dozens of new sanctions packages, listing at times hundreds of individuals.

Both the U.S. and U.K. provide detailed information about sanctioned individuals, and routinely offer specific interpretive guidance on the types of activities and transactions that would be deemed both permissible and illegal under specific regulations. The information provided on Canada's website remains very general in comparison. As we have now more than 2,000

dizaine d'années, tant au sein du gouvernement qu'à titre de chercheuse universitaire.

Je veux d'abord signaler que bon nombre des faiblesses de la Loi sur les mesures économiques spéciales ont été corrigées à la suite du dernier examen législatif en 2016, notamment avec l'adoption de la loi Magnitski en 2017 et l'introduction des dispositions prévoyant l'interdiction de territoire automatique dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. De plus, l'adoption, plus tôt cette année, d'une loi budgétaire permettant de réaffecter les biens saisis à titre de sanction — en grande partie grâce au leadership de la sénatrice Omidvar et au travail du comité sénatorial — a amélioré les outils canadiens de sanction et leurs mécanismes d'application.

Cependant, c'est cette année seulement, en réponse à la guerre illégale de Poutine contre l'Ukraine, que nous avons vu, comme jamais auparavant, un effort exhaustif d'application de la législation canadienne en matière de sanctions. J'ai été encouragée de voir le Canada, devant cette crise internationale, mettre en œuvre des sanctions avec ses alliés et, à cette fin, invoquer des dispositions de la LMES qui existent depuis les années 1990. Ces mesures ont été appliquées à une échelle sans précédent. J'applaudis à l'énorme travail accompli par les fonctionnaires, les ministres et leur personnel à cet égard.

Mes propos aujourd'hui porteront principalement sur ce que cette explosion d'activités signifie pour le Canada à l'avenir. Plus précisément, je recommanderais de délaisser l'approche de mise en application ponctuelle, fondée sur la supposition d'un recours très rare aux sanctions, en faveur d'une approche formelle et professionnalisée reflétant la nature systémique générale de la campagne de sanctions menée actuellement par Canada et ses alliés.

Dans le cadre de votre examen, je vous encourage à porter une attention particulière à la mise en œuvre et à l'application des lois canadiennes existantes dans trois domaines.

La première chose que je dirai, vous l'avez déjà entendu aujourd'hui, bien que je n'aie pas coordonné mes propos avec ceux des témoins qui m'ont précédée. Comme vous l'avez déjà entendu, même si le Canada a amélioré ses communications avec le public au sujet des sanctions au cours des cinq dernières années, nous restons loin derrière des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis pour ce qui est de donner les conseils utiles et précis dont ont besoin les cabinets d'avocats, les institutions financières et les entreprises qui ont à se conformer à des dizaines de nouvelles mesures de sanction, visant, dans certains cas, des centaines de personnes.

Les États-Unis et le Royaume-Uni fournissent des renseignements détaillés sur les personnes sanctionnées et donnent des directives d'interprétation précises sur les genres d'activités et de transactions qui pourraient être jugées permises ou illégales aux termes de règlements particuliers. En comparaison, l'information donnée sur le site Web du Canada

individuals and entities sanctioned under Canadian law, it is reasonable that law firms and financial institutions have specific questions, and those should be answerable.

Canadian officials have repeatedly stated that they cannot provide specific guidance issued by our allies, as this would constitute legal advice. But the federal government provides specific and individual guidance to citizens about the laws that impact them every day — from taxation to pensions to Employment Insurance benefits. I'm not sure why our officials uniquely believe it is not the federal government's role to interpret its sanctions laws for those who are impacted by them.

As the government's new sanctions bureau becomes established, I recommend that it be mandated to provide specific guidance to the public and stakeholders, and be compelled to do so if necessary by amendments to SEMA.

Second, I recommend that the new bureau also be required to issue a public report annually, itemizing the value of assets frozen and seized under sanctions laws Canada. These should include, at a minimum, country-specific details, and the number of individuals and entities involved. I encourage whatever legislative changes are needed federally and in cooperation with the provinces to ensure these disclosures are required of financial institutions and conveyed by the government to the public.

Finally, I would echo Dr. Charron around the challenges of rescinding sanctions and the need to develop more streamlined processes for their removal when they are no longer needed. One amendment that could be made to the SEMA is to accompany new sanctions with automatic sunset clauses of a duration, for instance, of five years. After five years, the sanctions would lapse, unless the government renews them. A sunset measure such as that can ensure that outdated and unnecessary sanctions are removed, and it can also decrease the politicization of the sanctions.

Most importantly, automatic sunset clauses force a discipline on the public service to continuously monitor and stay abreast of the developments to inform any renewal decisions. Since the introduction of a five-year review clause into SEMA is a key reason for your current study today, I would suggest that those clauses can be very effective at focusing the attention of officials.

I'm happy to answer any questions.

demeure très générale. Étant donné que plus de 2 000 personnes et entités sont actuellement sanctionnées en vertu de la loi canadienne, il est normal que les cabinets d'avocats et les institutions financières aient des questions précises à poser, et il faudrait pouvoir y répondre.

Les fonctionnaires canadiens ont déclaré à maintes reprises qu'ils ne peuvent pas donner de directives précises comme nos alliés, car elles constitueraient des avis juridiques. Cependant, le gouvernement fédéral donne tous les jours des conseils précis et individuels aux citoyens au sujet des lois qui les touchent dans des domaines comme l'impôt, les pensions ou les prestations d'assurance-emploi. Je ne sais pas pourquoi nos fonctionnaires croient que, dans ce seul cas, ce n'est pas le rôle du gouvernement fédéral d'interpréter ses lois sur les sanctions pour ceux qui sont concernés.

Je recommande que le bureau des sanctions du gouvernement qui sera mis sur pied ait le mandat de donner des directives précises au public et aux parties concernées et qu'il y soit obligé, au besoin en modifiant la LMES.

En deuxième lieu, je recommande que le nouveau bureau soit également tenu de publier chaque année un rapport public détaillant la valeur des biens gelés et saisis en vertu des lois canadiennes sur les sanctions. Ce rapport devrait comprendre, au minimum, des renseignements propres aux différents pays, ainsi que le nombre de personnes et d'entités concernées. Je suis en faveur d'apporter toutes les modifications législatives nécessaires au niveau fédéral et en collaboration avec les provinces pour obliger les institutions financières à divulguer ces renseignements et le gouvernement à les communiquer au public.

En dernier lieu, j'aimerais faire écho aux propos de Mme Charron au sujet des difficultés liées à l'annulation des sanctions et de la nécessité de processus simplifiés pour les lever lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. La LMES pourrait être modifiée de façon à assortir les nouvelles sanctions de dispositions de caducité automatiques d'une durée, par exemple, de cinq ans. Après cinq ans, les sanctions deviendraient caduques, à moins que le gouvernement ne les renouvelle. Une mesure d'élimination progressive comme celle-là entraînerait la levée des sanctions devenues désuètes et inutiles et contribuerait aussi à les dépolitiser.

Plus important encore, les dispositions de caducité empêcheraient tout relâchement de la part des fonctionnaires et les obligeraient à demeurer au courant de l'évolution de la situation en prévision de la décision de renouvellement. Comme l'introduction d'une disposition d'examen quinquennal dans la LMES est l'un de principaux objets de votre étude d'aujourd'hui, j'avancerais que de telles dispositions peuvent très efficacement forcer les fonctionnaires responsables à la vigilance.

Je serai heureuse de répondre à vos questions.

The Chair: Thank you very much. We'll go back to our four-minute question and answer segments.

Senator Woo: You're going to get many questions around the effectiveness of sanctions. I'm not going to be the only one asking this question, and it's a difficult one to answer. I'm going to frame it in such a way that perhaps clarifies the issue.

When we asked this question to Global Affairs, they said that it's difficult to measure some of the ultimate objectives of sanctions — behaviour change, deterrence and so on. That is an indirect quote. What we did hear was that insofar as they're trying to punish the targeted individuals, it succeeded for sure. But punishment is not part of the objectives that we explicitly state, I don't think, in our legislation.

Should we be saying that? Should we be saying publicly, both in terms of our law and our communications with the public, that we sanction and do so aggressively because we want to punish these people? And if we've punished them, should we count it as a success?

I know that in previous testimony you have made the point about punishment, so perhaps Dr. Lilly can start.

Ms. Lilly: Thank you, Senator Woo. I have written about punishment, and Professor Kim Nossal from Queen's University wrote about this many years ago. The argument that he has put forward is that when you think about the effectiveness of sanctions, if the purpose is to punish, then we're probably doing quite well.

Should it be explicitly stated in legislation? I'm not sure it should be. However, I would suggest that, in fact, many MPs, in passing the Magnitsky Law and in advancing sanctions laws in Canada, do actually want to punish wrongdoers and hold them to account. A lot of the testimony that you heard in the House of Commons a couple of years ago was really focused around that.

Punishment is one area, changing behaviour is another. Are we succeeding in that? That is a very difficult question to answer. We know from the research evidence that if we act together in a coordinated, multilateral approach, we're more likely to be successful than if we go it alone. It's important to work with big countries because that is where it's likely the assets are going to be located.

Finally — I think this has been said by Mr. Lévêque at your last week's session and it's been repeated in the past — it's important for Canada to participate in this in order to not be a safe haven. If part of our purpose is to ensure that capital flight doesn't find a home here, then that may be one of the reasons.

Le président : Merci beaucoup. Nous entreprenons maintenant une autre période de questions et réponses de quatre minutes.

Le sénateur Woo : Beaucoup de questions vous seront posées sur l'efficacité des sanctions. Je ne serai pas le seul à m'avancer sur ce terrain. Comme il est difficile d'y répondre, je vais formuler ma question de façon à clarifier la situation.

À cette question, Affaires mondiales Canada a répondu qu'il était difficile de mesurer certains des objectifs ultimes des sanctions : changement de comportement, dissuasion, et cetera. Ce n'est pas une citation directe. Ce que nous avons entendu, c'est que, dans la mesure où l'objectif était de punir les personnes ciblées, c'est certainement réussi. Mais la punition n'est pas parmi les objectifs énoncés explicitement, je crois, dans notre loi.

Devrions-nous le préciser? Devrions-nous énoncer publiquement, tant dans notre loi que nos communications publiques, que nous sanctionnons et que nous le faisons sans ménagement parce que nous cherchons à punir ces gens? Et si nous y arrivons, devrions-nous compter cela comme un succès?

Je demanderais peut-être à Mme Lilly de répondre en premier, puisque je me rappelle qu'elle a parlé de l'aspect punitif dans un témoignage précédent.

Mme Lilly : Merci, sénateur Woo. J'ai écrit sur la punition, et le professeur Kim Nossal, de l'Université Queen's, a écrit à ce sujet il y a de nombreuses années. L'argument qu'il a avancé est le suivant : quand on considère l'efficacité des sanctions, si le but est de punir, nous sommes probablement sur la bonne voie.

Devrait-on le préciser explicitement dans la loi? Je n'en suis pas sûre. Cependant, je dirais que beaucoup de députés, en votant la loi Magnitski et en renforçant les lois canadiennes sur les sanctions, voulaient en fait punir les contrevenants et les tenir responsables de leurs actes. Une grande partie des témoignages entendus à la Chambre des communes il y a quelques années allaient vraiment dans ce sens.

La punition est une question, le changement de comportement en est une autre. Est-ce que nous y parvenons? Il est très difficile de le savoir. Nous savons, d'après les travaux de recherche, que si nous agissons de concert, suivant une approche coordonnée et multilatérale, nous aurons plus de chances de réussir que si nous agissons seuls. Il est important de travailler avec les grands pays parce que c'est probablement là que se trouvent les biens ciblés.

Enfin — je pense que M. Lévêque l'a dit à votre dernière séance et que cela a été répété dans le passé —, il est important que le Canada prenne part aux sanctions afin de ne pas devenir un refuge pour les capitaux en fuite. Si nous voulons, entre autres, empêcher que cela se produise, c'est peut-être l'une des raisons d'y participer.

Ms. Charron: When we talk about punishing, we're really talking about an old way of thinking about sanctions, this sort of naive theory of sanctions, the terrible weapon that Woodrow Wilson talked about, and we know it doesn't work. It doesn't work, especially now, because we are dealing with oligarchs and elites, and they have all sorts of mechanisms to get around sanctions.

We really need to think differently about sanctions. We're very good at listing the egregious behaviour that has been done, but we don't make sure they know they're targeted and we also don't say what we need them to do to have sanctions lifted. There is no incentive for any target to change behaviour because we're simply telling them, "You were doing bad things," with no sort of requirement of what we need changed and here's the time frame we're looking at. We spend too much time putting in place the sanctions rather than asking what's the purpose of sanctions. Ultimately, we want to see better behaviour.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our witnesses. I would like to come back to Senator Woo's question, specifically with regard to the populations concerned. A number of witnesses have said that sanctions have a negative impact on people and that targeted sanctions should be used instead.

Professor Lilly, what is your opinion on this issue?

[English]

Ms. Lilly: Thank you, senator, for your question. I'll answer quickly because I think my colleague Professor Charron is likely more expert.

There certainly is evidence that sanctions that are rolled out on a population level can have very negative humanitarian impacts on the broader population. This is one of the reasons and desires for targeted sanctions. I think targeted sanctions can still create quite a chill. One of the things mentioned at the last session around overcompliance — and I think you had a question about small and medium businesses and what this means for them even in the case of targeted sanctions. I would argue that from a political perspective, sometimes there really is a desire to create a chill on those kinds of relationships. Targeted sanctions are a policy designed for one purpose, but you still have this broader societal impact of a chill on that country in general.

Mme Charron : Lorsque nous parlons de punir, nous reprenons en fait une vieille façon de penser les sanctions, une théorie naïve des sanctions, l'arme terrible que brandissait Woodrow Wilson. Or, nous savons que cela ne fonctionne pas. Cela ne fonctionne pas, surtout de nos jours, parce que nous avons affaire à des oligarques et à des élites qui disposent de toutes sortes de mécanismes pour contourner les sanctions.

Nous devons vraiment penser les sanctions différemment. Nous réussissons très bien à dresser la liste des actes répréhensibles qui ont été commis, mais nous ne nous assurons pas que leurs auteurs savent qu'ils sont ciblés et ce qu'ils doivent faire pour que les sanctions soient levées. La partie ciblée n'est pas incitée à changer son comportement parce que nous nous contentons de lui jeter un blâme, mais sans exiger un changement de sa part et sans l'informer de l'échéance que nous envisageons. Nous passons trop de temps à mettre en place des sanctions au lieu de nous demander quel est le but des sanctions. En fin de compte, c'est un changement de comportement que nous voulons voir.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins. J'aimerais revenir sur la question du sénateur Woo, plus particulièrement en ce qui concerne les populations. Plusieurs témoins ont affirmé que les sanctions ont des effets négatifs sur les populations et qu'il faudrait plutôt miser sur des sanctions ciblées.

Professeure Lilly, quel est votre avis sur la question?

[Traduction]

Mme Lilly : Je vous remercie, madame la sénatrice, de la question. Je vais répondre brièvement parce que je pense que ma collègue, Mme Charron, s'y connaît probablement mieux que moi.

Il est certain que les sanctions imposées à tout un pays peuvent avoir des répercussions humanitaires très néfastes sur la population en général. C'est l'une des raisons pour lesquelles les sanctions ciblées sont nécessaires. Je pense que les sanctions ciblées peuvent quand même créer tout un froid. L'un de points mentionnés à la dernière séance portait sur les efforts de conformité au-delà du nécessaire — je pense qu'il s'agissait de petites et moyennes entreprises et des conséquences pour elles —, même dans le cas de sanctions ciblées. Je ferais valoir qu'il y a parfois, dans une optique politique, un réel désir de créer un effet réfrigérant sur les relations de ce genre. Les sanctions ciblées sont une politique conçue dans un seul but, mais il existe néanmoins les répercussions sociétales plus étendues du refroidissement général des relations avec le pays concerné.

Ms. Charron: Thank you. We are concerned about the gendered effects, especially of sanctions against women and girls. Canada has an obligation with all foreign policy to consider the gender-based analysis, so I do hope that's happening.

We also know from humanitarian organizations that because of the overcompliance, any time you're dealing with sanctions, often they have a really difficult time trying to get in aid and money into conflict areas, places like Russia, to help those citizens and the civilians who have nothing to do with the conflict or the issue at hand and to try to assist them. That's because of the lack of guidance. It's because many companies just say it's easier to shut everything down, banks as well. We need to remember that any time we do something, there are going to be these backlash effects that we really need to think about.

Senator Ravalia: Thank you to our witnesses. The imposition of autonomous sanctions requires a regulatory process that needs to balance expediency, procedural fairness and due process. How do you think we rank in this respect when compared to our allies? In your opinion, are there specific best practices from other countries that would perhaps enhance our sanctions regime?

Ms. Lilly: Thank you, senator, for your question. I think that Canada is on par, certainly, with our allies in our determination to impose and implement sanctions and use them as a foreign policy tool. As was said in the previous hour — and I would agree — we are not great on the implementation side, specifically on the guidance piece. I think that the United States and the U.K. do a much better job of this. They offer a great deal of information that is publicly available. If you were to go home tonight and look on websites, I guarantee that within five minutes you would find detailed information on the websites of both the U.K. and the U.S. about very specific sanctions regulations. We have a lot we could learn from them. The U.K. has only been at it for a very short amount of time, so it's something I certainly think we could do.

Ms. Charron: I'll add that, on expediency, it really depends on whom we're sanctioning. When it comes to Russia, we did it very quickly. But, for example, when it came to putting sanctions against Mali, it took us over a year. When it comes to lifting sanctions, it was two years, in some cases three years, after the UN had lifted sanctions for us to get around to lifting our sanctions.

On expediency, it matters who is getting sanctioned, and that poses problems. Why should we be faster to do things for some cases and not others? This seems to suggest that maybe Canada

Mme Charron : Merci. Nous sommes préoccupés par les effets sexospécifiques des sanctions, en particulier sur les femmes et les filles. Le Canada a l'obligation, en politique étrangère, de tenir compte de la situation comparative des sexes, et j'espère qu'il y veille.

Les organisations humanitaires nous apprennent également que, du fait de réactions au-delà de la conformité, chaque fois qu'il faut composer avec des sanctions, elles ont souvent beaucoup de mal à faire parvenir de l'aide et de l'argent dans les zones de conflit, des endroits comme la Russie, pour secourir les citoyens et civils qui sont étrangers au conflit ou à crise qui sévit. Cela tient à un manque d'orientation. C'est aussi dû au fait que beaucoup d'entreprises, tout comme les banques, décident que le plus simple à faire, c'est de fermer leurs portes. Nous devons nous rappeler que chaque fois que nous prenons des mesures, il y a des contrecoûts auxquels nous devons vraiment réfléchir.

Le sénateur Ravalia : Merci à nos témoins. L'imposition de sanctions autonomes exige un processus réglementaire qui doit établir un équilibre entre la diligence, l'équité procédurale et l'application régulière de la loi. Selon vous, comment nous situons-nous par rapport à nos alliés à cet égard? À votre avis, d'autres pays ont-ils des pratiques exemplaires qui pourraient améliorer notre régime de sanctions?

Mme Lilly : Je vous remercie de votre question, monsieur le sénateur. Je pense que le Canada est sur un pied d'égalité, certainement, avec nos alliés dans sa détermination à imposer et à mettre en œuvre des sanctions et à les utiliser comme outil de politique étrangère. Comme cela a été dit dans la dernière heure — et je suis d'accord là-dessus —, nous sommes plutôt médiocres sur le plan de la mise en œuvre, surtout pour donner des directives. Je pense que les États-Unis et le Royaume-Uni font un bien meilleur travail à cet égard. Ils offrent beaucoup d'information qui est accessible au public. Si, rentré chez vous ce soir, vous consultez les sites Web, je vous garantis qu'en moins de cinq minutes vous trouverez sur les sites du Royaume-Uni et des États-Unis des renseignements détaillés au sujet de règlements très précis en matière de sanctions. Nous avons beaucoup à apprendre d'eux. Le Royaume-Uni ne s'y est mis que depuis très récemment, et c'est donc certainement quelque chose qui est à notre portée.

Mme Charron : J'ajouterais que, au chapitre de la diligence, cela dépend vraiment de qui nous sanctionnons. Dans le cas de la Russie, nous l'avons agi très rapidement. Mais il nous a fallu plus d'un an, par exemple, pour imposer des sanctions contre le Mali. Quant à la levée de nos sanctions, il nous a fallu deux ans, dans certains cas trois, après la levée des sanctions par l'ONU.

Pour ce qui est de la diligence, la cible des sanctions importe, ce qui pose des problèmes. Pourquoi devrions-nous agir plus rapidement dans certains cas que dans d'autres? Cela semble

has a sort of discriminatory policy. I would think any time we're reaching for sanctions, it's something serious, so we should be seeing the same sort of timings come out.

Senator Ravalia: Thank you.

Senator Coyle: Thank you to both of our witnesses today. Both of you made reference to the new sanctions bureau. I believe, Professor Charron, you spoke about the skills needed for those people working in the new sanctions bureau, and I also believe you spoke about training. I'd like to hear more about setting it up right from your perspective.

Professor Lilly, you talked about requiring a public reporting mechanism to be in place on an annual basis coming out of that bureau. I'd like to hear from both of you about this. This is a new thing. It could be very powerful and helpful. Then again, we could miss the mark. Any advice or recommendations you have more specifically on that, we'd love to hear about them.

Ms. Charron: I'll start. Thanks.

One of the problems that Canada has is we have no Canadian-specific stand-alone training for sanctions. Often it's tacked on to how do you deal with U.S. sanctions with a little bit of a Canadian flavour, often to do with Cuba and our particular legislation in that effect. It is the same with the U.K. and the EU. We're a mention after the fact.

I think anybody who's working with sanctions, we really should have proper training to understand the ins and outs. I also think because of how we create our lists, we use, apparently, publicly sourced information, but I'd like to make sure that the people that are collecting that information have training and skills about how to research that information, how to evaluate the quality of the publicly sourced information, how to protect it and how to move it on. You need some legal expertise as well, but you also need an understanding of how sanctions fit into the wider foreign policy purview.

These are going to be very highly skilled individuals, and it's going to take time to get them that training because we really don't have a culture of recognizing credentials.

When I talk to U.S. and EU colleagues, they are very quick to say, "I've gone to the ACAMS; I've gone to ACSS; I've written the exam; I'm qualified as a sanctions expert." We don't really have that kind of culture.

indiquer que la politique du Canada est peut-être discriminatoire. Je pense que chaque fois que nous envisageons d'imposer des sanctions, c'est qu'il se produit quelque chose de grave. L'adoption de sanctions devrait donc prendre sensiblement le même temps.

Le sénateur Ravalia : Merci.

La sénatrice Coyle : Je remercie nos deux témoins d'aujourd'hui. Vous avez toutes deux fait mention du nouveau bureau des sanctions. Madame Charron, vous avez parlé, je crois, des compétences requises chez les personnes qui travailleront au nouveau bureau et également de leur formation. J'aimerais que vous nous en disiez davantage sur la façon de procéder.

Madame Lilly, vous avez parlé de prévoir un mécanisme de rapports publics annuels pour ce nouveau bureau. J'aimerais vous entendre toutes deux à ce sujet. C'est du nouveau. Cela pourrait être très efficace et utile. Mais nous pourrions, encore une fois, rater la cible. Si vous avez des conseils ou des recommandations portant précisément sur ce sujet, nous aimerions les entendre.

Mme Charron : Je vais commencer, si vous permettez. Merci.

L'un des problèmes du Canada, c'est que nous n'avons pas de formation autonome proprement canadienne en matière de sanctions. Souvent, on ajoute un peu de saveur canadienne à ce que font les Américains, surtout quand il est question de Cuba et des dispositions de notre loi à cet égard. Il en va de même avec le Royaume-Uni et l'Union européenne. Nous sommes mis devant le fait accompli.

Je pense que quiconque travaille dans le domaine des sanctions devrait être bien formé pour en comprendre les tenants et aboutissants. Je pense aussi, du fait que pour établir nos listes nous utilisons, apparemment, de l'information de sources publiques, qu'il faudrait s'assurer que les gens chargés de recueillir cette information ont la formation et les compétences nécessaires pour chercher cette information, pour en évaluer la qualité, pour la protéger et la transmettre. Il faut aussi une certaine expertise juridique, mais il faut aussi comprendre comment les sanctions s'inscrivent dans le cadre plus large de la politique étrangère.

Il s'agira de personnes hautement qualifiées et il faudra du temps pour les former, car nous n'avons pas vraiment de culture de reconnaissance des titres de compétence.

Quand je parle à mes collègues des États-Unis et de l'Union européenne, ils s'empressent de me dire : « Je suis passé par l'ACAMS; je suis passé par l'ACSS; j'ai réussi à l'examen; je suis qualifié comme expert en sanctions. » Nous n'avons pas vraiment ce genre de culture.

Ms. Lilly: Yes, I completely agree with everything Professor Charron has said. I don't know what this new bureau has been tasked to do, first of all, other than a couple of lines in an announcement from the Prime Minister and then the testimony last week from Assistant Deputy Minister Lévêque.

I'm excited that it exists and that it's going to exist. If we could all dream about what it would do, I would really like it to have a public-facing component. I worry very much that it is going to be a government office for the government.

This is not a criticism of the current officials working in that space. Traditionally, our sanctions team within Global Affairs Canada has been very small. It has largely been lawyers, and the view is that their client is the Government of Canada. The client is not the public. The client is not the law firm. The client is not the sanctioned individual.

They're a small group of people, and they only have so much time, and this is what they've been tasked to do, so it's in no way a criticism of them. But as we think about what this new group could do, legal expertise will be required. It would be great if there was a high level of policy analysis awareness and some ability to speak publicly, and I think that an annual public report would be very beneficial.

I worry that we will constantly be told that due to privacy requirements — be they provincial or federal — the government cannot disclose what it has seized, if anything. It's really my view that if these are laws on the books, and we say that we want to repurpose assets, then Canadians deserve to know how much or how little of those funds are sloshing around our country.

Senator MacDonald: I heard a lot of discussion here about using sanctions to punish, but, of course, sanctions are not our primary objective. Sanctions are just a means to an end. Our primary objective, surely, is to get Putin to end the war and withdraw from Ukraine.

I guess that begs the question: How effective are these sanctions? How effective are these measures when it comes to our primary objective?

Ms. Lilly: Tough question, senator.

How effective are these sanctions? We still don't know. He's not out of Ukraine yet. Certainly, if you think of the counterfactual, though, what if none of us did anything? What if no countries imposed any sanctions, then where would we be at this point? I think he would be further emboldened. I think,

Mme Lilly : Oui, je suis tout à fait d'accord avec Mme Charron. Je ne sais pas tout d'abord ce que ce nouveau bureau a été chargé de faire, à part ce qu'on a pu apprendre des quelques lignes dans l'annonce du premier ministre, puis du témoignage du sous-ministre adjoint Lévêque la semaine dernière.

Je suis ravie de savoir que sa création a été décidée. Si je me permettais de rêver à ce qu'il fera, je voudrais vraiment qu'il ait un volet public. Mais je crains fort qu'il ne soit qu'un autre bureau gouvernemental strictement au service du gouvernement.

Ce n'est pas une critique à l'endroit des fonctionnaires qui travaillent actuellement dans ce domaine. L'équipe des sanctions à Affaires mondiales Canada a traditionnellement été très petite. Elle est surtout composée d'avocats. On considère que leur client est le gouvernement du Canada, pas le public, pas le cabinet d'avocats, ni la partie sanctionnée.

Il s'agit d'un petit groupe de personnes dont le temps est limité, et c'est ce qu'on leur a demandé de faire. Ce n'est donc pas une critique que je leur adresse. Mais si on réfléchit à ce que le nouveau groupe pourrait accomplir, il lui faudra de l'expertise juridique. Ce serait formidable qu'il ait une conscience élevée de l'importance de l'analyse des politiques et une certaine capacité de communication publique. Je pense qu'un rapport public annuel serait très utile.

Je crains qu'on nous répète sans cesse que, en raison des exigences légales — provinciales ou fédérales — de protection de la vie privée, le gouvernement ne peut pas divulguer ce qu'il aurait saisi, le cas échéant. À mon avis, si ces lois sont en vigueur et que nous disons vouloir réaffecter les biens saisis, les Canadiens méritent de savoir combien, ou combien peu, de ces sommes d'argent se trouvent dans notre pays.

Le sénateur MacDonald : J'ai beaucoup entendu parler ici du recours aux sanctions dans un but punitif, mais il va sans dire que les sanctions ne sont pas notre principal objectif. Elles ne sont qu'un moyen de parvenir à une fin. Notre principal objectif est certainement d'amener Poutine à mettre fin à la guerre et à se retirer de l'Ukraine.

Cela nous amène forcément, je suppose, à poser la question de l'efficacité des sanctions. Dans quelle mesure ces mesures sont-elles efficaces en regard de notre principal objectif?

Mme Lilly : Question difficile, monsieur le sénateur.

Quelle est l'efficacité de ces sanctions? Nous ne le savons toujours pas. Poutine n'est pas encore sorti de l'Ukraine. Cependant, songeons à la situation contraire. Que serait-il arrivé si aucun pays n'avait fait quoi que ce soit? Si aucun pays n'avait imposé de sanctions, où en serions-nous en ce moment? Je pense

perhaps, other countries would be watching and thinking, “Oh, the world didn’t really care when Putin went after Ukraine, so I’ll just move into my neighbour’s territory over here or over there.”

First of all, we can’t see the absence of that behaviour, so we can’t see the absence of countries not invading someone else because they saw the international response to Putin. I think an international response that’s very strong, where we work together, is one of the ways that we can continue to try. Ultimately, Putin is the one who has to leave Ukraine, and we have military options to do that, and we have economic weapons. I don’t have the million dollar answer.

The Chair: Professor Charron, would you have the answer?

Ms. Charron: No, I don’t, but we do know from experience that sanctions take a long time, and it requires all of the allies to hang together, not become leaky and not defect from the goals we’re trying to put in.

What I will say is Canada was a leader in getting the allies to think boldly about sanctions against Russia. I don’t think we would have entertained the idea of ending the SWIFT Code access for Russia if it wasn’t for the fact that our Deputy Prime Minister was front and centre, trying to get the allies to think about how we were going to stop Putin.

It’s going to be sanctions in conjunction with other measures. I want to see an analysis of how they fit together. Let’s make sure that, for example, sanctions aren’t frustrating our ability to get aid into Ukraine. That’s something I would like to make sure isn’t happening.

The Chair: Thank you.

Senator MacDonald: Do we have any intelligence coming from Russia that measures the impact of any of the sanctions to date?

Ms. Lilly: I can’t answer that question, senator. I just don’t know the answer.

Ms. Charron: I don’t know either. I suspect some of our allies might. But Canada specifically, no, I don’t know that.

Senator Richards: Thank you to our witnesses.

que Poutine se sentirait plus que jamais encouragé à poursuivre ses desseins. Je pense que d’autres pays peut-être, constatant l’inaction du monde entier devant l’invasion de l’Ukraine, risqueraient de conclure qu’ils pourraient tenter d’occuper, ici ou là, le territoire d’un pays voisin.

Tout d’abord, comme on peut constater un tel comportement seulement se manifeste, il nous est impossible de conclure qu’il n’existe aucun pays qui se serait abstenu d’envahir un autre pays après avoir vu la réaction internationale à Poutine. Je pense qu’une réponse internationale très forte, très concertée, est l’une des solutions que nous pouvons continuer d’appliquer. En bout de ligne, c’est Poutine qui doit quitter l’Ukraine et, pour l’amener à résipiscence, nous avons des options militaires et nous avons des armes économiques. Je n’ai pas la réponse magique à cette question.

Le président : Madame Charron, avez-vous la réponse magique?

Mme Charron : Non, je ne l’ai pas, mais nous savons par expérience que les sanctions prennent beaucoup de temps à produire leurs effets et qu’il faut donc que tous les alliés se serrent les coudes, qu’ils ne faiblissent pas et qu’ils demeurent indéfectibles devant les objectifs qu’ils se sont fixés.

Ce que je dirais, c’est que le Canada a été un chef de file dans les efforts pour inciter les alliés à agir avec audace dans le choix des sanctions contre la Russie. Je ne pense pas que nous aurions pu envisager l’idée d’interdire à la Russie l’accès au code SWIFT si ce n’était du fait que notre vice-première ministre s’est mise à l’avant-plan pour encourager les alliés à réfléchir aux moyens de stopper Poutine.

Ce sont donc des sanctions qui ont été décidées, combinées à d’autres mesures. Je voudrais voir une analyse montrant leur imbrication. Assurons-nous, par exemple, que les sanctions ne nuisent pas à notre capacité d’acheminer de l’aide en Ukraine. J’aimerais m’assurer que ce n’est pas le cas.

Le président : Merci.

Le sénateur MacDonald : Avons-nous des renseignements en provenance de la Russie qui mesurent l’effet des sanctions jusqu’à maintenant?

Mme Lilly : Je ne peux pas répondre à cette question, monsieur le sénateur. Je ne connais tout simplement pas la réponse.

Mme Charron : Moi non plus. Je suppose que certains de nos alliés pourraient le dire. Mais pour le Canada en particulier, non, je ne le sais pas.

Le sénateur Richards : Merci à nos témoins.

This is just about the wording, I suppose, but you mentioned sanctions should not be thought of as a punishment. I would ask first: Why not, if it's to change the behaviour of the one targeted? Wouldn't those targeted, no matter how belligerent they are, think of this as punishment? In fact, isn't it a kind of euphemism to say otherwise?

Ms. Lilly: Senator, I agree with you. I hope I didn't say that I don't want them to be a punishment. I don't think that that is necessarily a concern, and certainly politicians, when they're imposing sanctions, the evidence that I've reviewed and have written about suggests that they are doing this to punish.

If you think about the parallel of something like a prison sentence for committing a crime, some might like to think that that will lead to reforms, changed behaviour and those kinds of things, and there's some evidence around that. Certainly, part of the purpose of sending people to prison is to punish. There's a record in other areas of law where we do this.

Ms. Charron: I was going to say that when we used to think about punishing sanctions, it was a blanket against the entire country. Nothing came in or out, and we would basically try to do a siege mentality.

We've moved away from that use of sanctions. They are not complete embargoes of countries because we know there are unintended consequences to Russians who we don't want to harm. It's more the academic use of the term "punishment" rather than the effect. We want Putin to feel it. We want him to be deterred from this kind of activity.

Senator Richards: My feelings exactly. Thank you.

Senator Coyle: I think my question will be for Professor Charron. I believe you are the person who mentioned UN sanctions against Haiti. I know we're talking generally about sanctions here.

I would love to hear a little bit more about what you have to say about that. I know this is very targeted. It's a gang leader, Jimmy "Barbecue" Cherizier, who is being sanctioned. Could you just elaborate a little further on what you had initiated in terms of your remarks about UN sanctions on Haiti?

Ms. Charron: I made the remarks to note that it's been a while since Canada has used this legislation, and we may need to rethink how we actually go through the mechanics of this.

Ma question, je suppose, n'est qu'une affaire de libellé. Vous avez dit que les sanctions ne devraient pas être considérées comme une mesure punitive. Je vous demanderais d'emblée : pourquoi pas, puisqu'elles visent à changer le comportement de la partie ciblée? Est-ce que ceux qui sont ciblés, quel que soit leur degré d'agressivité, ne les considéreraient pas comme une mesure punitive? En fait, n'est-ce pas en quelque sorte par euphémisme qu'on évite de dire qu'elles sont punitives?

Mme Lilly : Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur. J'espère ne pas avoir dit que je ne voulais pas qu'elles soient punitives. Je ne pense pas qu'il y ait lieu de s'en préoccuper. Je ne doute pas, après avoir tant étudié la question et écrit à ce sujet, que les politiciens, lorsqu'ils imposent des sanctions, le fassent dans le but de punir.

Si on fait le parallèle avec quelque chose comme une peine d'emprisonnement sanctionnant un délit, certains pourraient penser qu'elle amènera le coupable à s'amender, à modifier son comportement, à ce genre de choses, et il existe des indications montrant qu'elle peut avoir cet effet. Cependant, l'emprisonnement vise certainement, en partie, à punir. C'est attesté dans d'autres domaines du droit où cette pratique existe.

Mme Charron : J'allais dire que nous avons l'habitude de penser aux sanctions punitives comme devant frapper tout un pays. Rien ne devait y entrer, ni en sortir. Nous cherchions essentiellement à y susciter le sentiment d'être assiégé.

Nous avons délaissé les sanctions de ce genre. Ce n'est pas un embargo complet du pays que nous imposons parce que nous savons qu'il aurait des conséquences non voulues pour les Russes à qui nous ne voulons pas nuire. Il s'agit plus du terme « punition » employé dans son sens abstrait que de la chose dans ses effets. Nous voulons que Poutine les ressente. Nous voulons le dissuader de poursuivre l'action qu'il a entreprise.

Le sénateur Richards : Ce sont exactement mes sentiments. Merci.

La sénatrice Coyle : Ma question s'adresse à Mme Charron. Je crois que c'est vous qui avez mentionné les sanctions de l'ONU contre Haïti. Je sais que nous parlons de façon générale de sanctions.

J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet. Je sais que les sanctions sont très ciblées. C'est un chef de gang, Jimmy « Barbecue » Cherizier, qui est sanctionné. Pourriez-vous élaborer sur ce que vous avez dit au sujet des sanctions de l'ONU contre Haïti?

Mme Charron : J'ai fait remarquer que le Canada n'avait pas eu recours à cette loi depuis un certain temps, et que nous devrions peut-être revoir la façon dont nous procédons.

These sanctions are special. We have never sanctioned a gang member, and we don't know what that means. It's not unlike the fact that we are now sanctioning Evin prison in Iran. I don't know what it means to sanction a prison. It's one thing to put on paper "Don't do business with the prison," but you have to give us a hint as to what kind of effects you want.

Haiti is a huge crisis, and I worry that because of the attention given to Russia and Ukraine, rightly so, we're going to drag our heels getting going on the sanctions against Haiti. This is Chapter VII. We have the standing legislation. It's supposed to happen quickly. I don't want us to take a year to get the sanctions in place.

That being said, I also want to make sure that if we're also going to send aid or send Canadian Armed Forces or RCMP down there, I don't want to impede their ability to get goods, aid and the things they need to get stability on the ground as a result of Canada's sanctions.

The Chair: Thank you. I'm going to ask a question and then we'll move to round two.

Professor Charron, you and I had a Zoom call in the distant past of the early COVID period. That's the only way I can characterize it. You made an impression on me in terms of suggesting that there should be more consistency or similitude in terms of the reporting under sanctions laws with our allies, for example. Here we are with an unprecedented number of sanctions — we didn't really predict it this way, of course — dealing with the war in Ukraine.

Is it your sense that some of this coordination is now taking place? You mentioned specifically — and we heard it in the previous panel as well — basic stuff such as dates of birth and addresses of individuals, children, relatives, that sort of thing — or again, is this something — and I think Professor Lilly mentioned — the wish to not necessarily invoke the Privacy Act, but to say there are privacy issues here.

I'm wondering if you have a comment on that. I'd like to hear Professor Lilly on that as well.

Ms. Charron: Thank you very much. I was tasked by the European Parliament and Global Affairs to coordinate with a U.K. law expert and EU sanctions expert to look at the question: Canadian-EU sanctions for human rights abuses, can we coordinate them better? We discovered that we actually have very few names in common, using what we call these horizontal lists, where you have the Magnitsky-type of sanctions.

Ces sanctions sont spéciales. Nous n'avons jamais jusqu'à présent sanctionné un membre d'un gang, et nous ne savons pas ce que cela suppose. Ce n'est pas sans rappeler que nous sanctionnons maintenant la prison d'Evin en Iran. Je ne sais pas ce que cela signifie de sanctionner une prison. C'est une chose de déclarer sur papier : « Ne faites pas affaire avec la prison », mais il faut nous donner une idée des effets qui sont souhaités.

Haïti est en crise profonde. Je crains que, en raison de l'attention portée, à juste titre, à la Russie et à l'Ukraine, nous ne nous traînions les pieds avec les sanctions contre Haïti. Il s'agit du chapitre VII de la Loi, qui est déjà en vigueur. Le processus est censé être enclenché rapidement. Je ne veux pas que nous prenions un an pour mettre en place les sanctions.

Cela dit, je veux aussi m'assurer que, si nous envoyons de l'aide ou détachons des membres des Forces armées canadiennes ou de la GRC là-bas, cela nuira à la capacité des Haïtiens d'obtenir des biens, de l'aide et les choses dont ils ont besoin pour assurer sur place la stabilité à la suite des sanctions du Canada.

Le président : Merci. Je vais poser une question, puis nous passerons au deuxième tour.

Madame Charron, vous et moi avons eu un appel Zoom dans un passé lointain, au début de la pandémie de COVID-19. C'est la seule façon dont je peux le décrire. J'ai alors eu l'impression que vous laissiez entendre qu'il devrait y avoir une plus grande cohérence ou similitude avec nos alliés, par exemple, dans les rapports produits en vertu des lois sur les sanctions. Nous nous retrouvons aujourd'hui avec un nombre sans précédent de sanctions — nous ne l'avons pas vraiment prédit, bien sûr — imposées dans le sillage de la guerre en Ukraine.

Avez-vous l'impression qu'une partie de cette coordination se fait maintenant? Vous avez mentionné précisément — nous l'avons entendu également du groupe de témoins précédent — des renseignements de base comme les dates de naissance et les adresses de personnes, de leurs enfants, de membres de leur famille, ce genre de choses — ou encore quelque chose — je crois que Mme Lilly l'a mentionné — pour lesquels on ne veut pas nécessairement invoquer la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais simplement dire qu'il y a des enjeux de protection des renseignements personnels.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. J'aimerais entendre M. Lilly à ce sujet également.

Mme Charron : Merci beaucoup. Le Parlement européen et Affaires mondiales m'ont chargé de travailler en liaison avec un expert en droit du Royaume-Uni et un expert en sanctions de l'Union européenne afin d'examiner la question des sanctions canadiennes et européennes imposées à la suite de violations des droits de la personne, cela en vue d'en assurer une meilleure coordination. Nous avons constaté que nous avons peu de noms

We also found that while the EU was able to give us sort of time and information, with Global Affairs, it was really like pulling teeth to get any sort of information that would help us inform the report.

I think there is better coordination at the top level. So leaders of countries say, “Yes, let’s get together and sanction,” but I’m not sure how well it’s dribbling down into the actual administration of sanctions. Certainly, we do have a couple of names the same. We spell them differently, we may or may not have a birth date, but our allies will have rich information and also a narrative on why they’re sanctioned. We have to look at a press release or the Global Affairs sanctions to see the narrative of the idea, but then it’s not necessarily linked to the individual who’s listed. With the SEMA, there can be four reasons they’re sanctioned. So it becomes a bit of an investigation that, frankly, we don’t have time to do.

The Chair: Thank you. Professor Lilly on this point?

Ms. Lilly: Just a couple of things. One thing that’s important to be aware of and sensitive to is the coordination of names and entities in those hours and weeks leading up to an announcement. It’s difficult work because so much of the discussion is subject to operating in very top-secret locations. You can’t just email a list to your colleagues because that will be picked up, potentially, by folks that we don’t want to see those lists until they’re out and until they’re sanctioned.

There is an actual kind of challenge in how to work multilaterally with two or three different countries in coming up with lists of names. It kind of gets fixed over time, but certainly, you’ll see in the early days of sanctioning a new country, it sometimes can appear to be quite disjointed.

That’s my way of giving a bit of a break to the officials who I know do this kind of hard work. I do think, though, that Canada is much less forthcoming about the reasons that specific people are listed. We know that if you go to the U.K. or the U.S., much more detailed information will be provided. Often the government will issue a reason for why they’re sanctioning someone, and we typically don’t see that kind of information on the same level. There have been huge improvements in Canada over the last five years, I would say, in that respect, but we still don’t have the same level as allies.

en commun, selon ce que nous appelons les listes horizontales où apparaissent les sanctions de type Magnitski.

Nous avons également constaté que, si l’Union européenne a été en mesure de nous accorder du temps et de nous communiquer des renseignements, dans le cas d’Affaires mondiales, il nous a été beaucoup plus difficile de mettre la main sur des renseignements susceptibles d’être utiles à la préparation du rapport.

Je pense que la coordination est meilleure aux hauts échelons. Les dirigeants des pays déclarent qu’il faut s’unir et imposer des sanctions, mais je ne suis pas certaine que le message soit bien entendu quand vient le temps d’administrer les sanctions. Il y a bien sûr deux ou trois noms qui se recoupent dans les listes, mais il faut que nous ne les épelions pas de la même façon. Nous avons parfois des dates de naissance, mais nos alliés, eux, disposent d’abondantes sources d’informations et ils donnent des explications quant aux raisons pour lesquelles ils sanctionnent certaines personnes. Nous, nous devons lire attentivement les communiqués d’Affaires mondiales au sujet des sanctions pour savoir ce dont il retourne, sans forcément connaître le nom de la personne visée. En vertu de la LMES, les personnes peuvent être sanctionnées pour quatre raisons. Cela nous oblige à mener une sorte d’enquête que, franchement, nous n’avons pas le temps de faire.

Le président : Merci. Madame Lilly, vous voulez intervenir sur ce point?

Mme Lilly : Juste deux ou trois choses. Il est important d’être conscient de la coordination qui entoure les noms de particuliers et d’entités dans les heures et les semaines précédant une annonce. C’est un travail difficile parce qu’une grande partie de la discussion se déroule dans des endroits très secrets. On ne peut pas simplement envoyer une liste par courriel à ses collègues, car elle risque de passer dans les mains de gens qui vous diront qu’ils ne veulent pas la voir tant qu’elle n’aura pas été publiée et tant qu’elle n’aura pas été sanctionnée.

Il est vraiment difficile de travailler de façon multilatérale avec deux ou trois pays différents pour établir des listes de noms. Les choses s’améliorent dans le temps, mais vous constaterez sans doute qu’à l’occasion des premières sanctions contre un pays, le processus peut sembler assez incohérent.

C’est ma façon de ne pas trop charger les fonctionnaires qui, j’en suis consciente, travaillent d’arrache-pied. Je crois cependant que le Canada est beaucoup moins disposé à expliquer pourquoi certains noms se retrouvent sur la liste. Le Royaume-Uni ou les États-Unis fournissent des renseignements beaucoup plus détaillés. Il n’est pas rare que ces gouvernements donnent la raison pour laquelle ils sanctionnent tel ou tel individu, ce qui n’est généralement pas le cas ici. Je dirais que les choses se sont beaucoup améliorées au Canada au cours des cinq dernières années, mais nous n’en sommes toujours pas au niveau de nos alliés.

The Chair: Thank you very much.

Senator Woo: We spend a lot of time talking about sanctions. This discussion illustrates how labyrinthian the whole process is. But the vast majority of countries in the world don't favour autonomous sanctions. Perhaps you will disagree with me, but I wanted to get your reaction to that.

Have we had a serious think about the perspectives of the vast majority of the world who don't favour autonomous sanctions and whether there's some moderation, if I can put it that way, to our zeal to keep ramping up our sanctions regime? As one of the previous witnesses has said, it has a certain self-reinforcing mechanism to it. Once you get a tool, you're going to use it.

Do you worry at all that we're in a bit of a vortex, talking to ourselves and being wrapped up in how we want to do this better when maybe this is not the direction we should go in?

Ms. Lilly: I am of the view that Canada should always operate with allies when we are sanctioning. Having said that, the reason that we have autonomous sanctions laws is because it's very difficult and challenging to get the UN to move. So we all have our own separate laws, but I am of the view that Canada should not be operating unilaterally in the international space, that we should be acting together with allies, ideally more than one.

For the most part, that is exactly what happens in Canada. It is extremely rare that we move ahead with a particular country with no one else. We've had provisions in SEMA for a long time that enable us to work together with other countries.

I certainly hear what you're saying, senator, and I think that we should always be careful about the use of sanctions. I am of the view that we should be doing that together with allies in a coordinated way.

Ms. Charron: I'll just add that autonomous sanctions is relatively new. We had the SEMA in 1992 because the Organization of American States, to which we belonged, was going to put in place sanctions against Haiti, and we didn't have the mechanism to do that.

I think in a lot of cases there are many states that just don't have that mechanism yet, but it also speaks to the wider direction we're going where it's democracies versus autocracies and leaving out everyone in the middle.

You're absolutely right. We do have to be careful about this, especially if we start saying that you're either with us or against us. There are very practical reasons why lots of states may not be participating. First, because they don't know what the retaliatory

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Woo : Nous parlons beaucoup de sanctions et cette discussion illustre à quel point tout le processus est tortueux. Toutefois, la grande majorité des pays ne sont pas favorables à l'idée de sanctions autonomes. Vous ne serez peut-être pas d'accord avec moi, mais je voulais savoir ce que vous en pensez.

Avons-nous sérieusement réfléchi au fait que la grande majorité des pays qui ne sont pas en faveur de sanctions autonomes, et constate-t-on une certaine modération, pour ainsi dire, de notre zèle à vouloir intensifier notre régime de sanctions? Comme l'un des témoins précédents l'a dit, il se produit un phénomène d'autorenforcement : une fois que vous avez un outil, vous l'utilisez.

Vous inquiétez-vous du fait que nous sommes pris dans un tourbillon, que nous nous parlons à nous-mêmes et que nous cherchons à mieux faire les choses alors que ce n'est peut-être pas l'orientation que nous devrions suivre?

Mme Lilly : Je suis d'avis que le Canada devrait poursuivre la collaboration avec ses alliés en matière de sanctions. Cela dit, si nous nous sommes dotés de lois sur les sanctions autonomes, c'est parce qu'il est très difficile d'amener l'ONU à intervenir. Chaque pays a donc ses propres lois, mais j'estime que le Canada ne devrait pas agir unilatéralement dans l'espace international, qu'il devrait le faire de concert avec ses alliés, idéalement avec plus d'un pays.

C'est exactement ce qui se passe en général. Il est extrêmement rare que nous agissions de concert avec un seul pays et donc à l'exception de tout autre. Il existe depuis longtemps des dispositions dans la LMES qui nous permettent de collaborer avec d'autres pays.

Je comprends tout à fait ce que vous dites, sénateur, et je crois que nous devrions toujours faire attention en matière d'application de sanctions. Je suis d'avis que nous devons agir de concert avec nos alliés, de façon coordonnée.

Mme Charron : J'ajouterais simplement que les sanctions autonomes sont relativement nouvelles. La LMES a été adoptée en 1992 parce que l'Organisation des États américains à laquelle nous appartenions allait imposer des sanctions contre Haïti, et que nous n'avions pas de mécanisme pour ce faire.

Je pense que de nombreux États n'ont pas encore ce genre de mécanisme, mais cela témoigne également de notre orientation plus générale qui consiste à opposer les démocraties aux autocraties et qui place tous les autres au milieu.

Vous avez tout à fait raison. Nous devons faire attention, surtout si nous commençons à dire : « Vous êtes avec nous ou contre nous ». Il y a des raisons très pratiques pour lesquelles beaucoup d'États pourraient ne pas participer. Tout d'abord,

measures will be against them if they decide one way or another because they don't have the legislation because they have much bigger problems to worry about rather than sanctions that they know will not have great effect if they're maybe a smaller country.

I think this is going to be the big foreign policy question for Canada and the West going forward.

The Chair: You still have 30 seconds, Senator Woo.

Senator Woo: I need 30 hours to deal with this question, so I'll pass. Thank you.

The Chair: Thank you. Is there any other senator who would like to ask a question?

Senator MacDonald: Since you brought it up, how does our regulatory process in Canada for imposing autonomous sanctions compare to a country like the U.S. or a bloc like the European Union?

Ms. Lilly: I'm wondering if Dr. Charron would like to answer this one.

Ms. Charron: One of the things we're finding is that we're very good at putting sanctions in place and listing targets and entities, but it's the actual implementation of the measures that are required by third parties where we're running into trouble. That's because of the lack of guidance provided by the Government of Canada. I know we have very few cases of sanctions-busting in the Canadian courts. Is that because nobody is doing the sanctions-busting? We cannot put forward court cases. We don't have the resources to investigate if there have been cases of sanctions-busting.

So I am really concerned that we are very quick to put into place the sanctions, but then we fall apart with the follow-through, the regulation, the review, the lifting — all of those, which are really the tough parts.

The Chair: Thank you.

I'm going to ask another question, and it's more or less the same one I asked the previous panel.

With all of this unprecedented sanctions activity, both Magnitsky, SEMA and perhaps even other measures that are going to come along, you're both recognized in the field and you've both published on this. Is this a moment of "academic bonanza" for you? Are you working your networks in Canada and around the world?

parce qu'ils ne savent pas quelles mesures de rétorsion pourraient être prises contre eux s'ils se déclaraient trop petits pour avoir des lois en place, qu'elle qu'en soit la raison, et qu'ils affirment avoir des problèmes beaucoup plus graves à régler que d'appliquer des sanctions risquant fort de ne pas avoir beaucoup d'effet.

Je pense que ce sera la grande question de la politique étrangère du Canada et de l'Occident dans l'avenir.

Le président : Il vous reste 30 secondes, sénateur Woo.

Le sénateur Woo : J'aurais besoin de 30 heures pour traiter de cette question, alors je vais passer mon tour. Merci.

Le président : Merci. Un autre sénateur aimerait-il poser une question?

Le sénateur MacDonald : Puisque vous en avez parlé, dites-nous comment notre processus réglementaire d'imposition de sanctions autonomes au Canada se compare avec celui de pays comme les États-Unis ou d'un bloc comme l'Union européenne?

Mme Lilly : Mme Charron voudrait-elle répondre à cette question.

Mme Charron : Nous constatons entre autres que le Canada excelle dans la mise en place de sanctions et dans l'inscription des personnes et des entités, mais c'est dans la mise en œuvre des mesures exigées par des tiers que nous avons des problèmes. C'est parce que le gouvernement du Canada n'a pas fixé de directives. Je sais qu'il y a très peu de causes d'infraction aux sanctions devant les tribunaux canadiens. Est-ce parce que personne n'applique les sanctions? Nous ne pouvons pas tenter de poursuites. Nous n'avons pas les ressources nécessaires pour enquêter sur des cas d'infraction aux sanctions.

Je suis donc très préoccupée de voir que nous nous dépêchons d'appliquer des sanctions pour ensuite rencontrer des difficultés au niveau du suivi, de la réglementation, de l'examen et de la levée de sanctions, autant d'éléments qui sont les plus difficiles à maîtriser.

Le président : Merci.

Je vais poser une autre question qui sera plus ou moins la même que celle que j'ai posée au groupe précédent.

Avec toutes les activités ayant entouré ces sanctions sans précédent, avec la Loi de Magnitski, la Loi sur les mesures économiques spéciales et peut-être même d'autres mesures à venir, vous êtes toutes deux reconnues dans ce domaine et avez d'ailleurs toutes deux publié des articles à ce sujet. S'agit-il d'un moment de consécration académique pour vous? Étendez-vous vos réseaux au Canada et ailleurs dans le monde?

There are, of course, other countries imposing sanctions. They're looking at their sanctions policies and trying to get it right. In the current format, and with the five-year review built into the Magnitsky Law, we're all rather new to this. Sanctions have been around for a long time. Professor Charron mentioned embargoes.

But is this causing the academic community to be a bit more closer knit? Are you collaborating a lot with those offshore?

I'll start with Professor Lilly.

Ms. Lilly: We certainly collaborate within Canada, and Dr. Charron is a co-investigator of mine. I work on her pieces, and she's a real leader in this area. There are other experts in Canada, and we all know each other and maintain relationships. I believe you had Clara Portela here last week, and she's another one that we stay in touch with. It turns out to be a rather small academic community.

I don't welcome what's happening in the world, but it does create an interesting research opportunity. Just the sheer size and volume of what's happening does mean that there's a lot of research to be done.

Having said that, I'll take the opportunity to say that there's not a lot of funding for us to engage in this kind of research. Dr. Charron and I typically work on things on a shoestring and do a lot of this without large research grants. It certainly would be great in a future budget or something like that to see some dedicated funding for sanctions research.

Ms. Charron: Shamefully, there's still only one book dedicated to Canadian sanctions, and that was Kim Richard Nossal's, which was published in 1994. It compares Canada and Australia. I've done an edited volume on Margaret Doxey, who is a Canadian, and her impact on multilateral sanctions. The thing is that Canadians have been the leaders in terms of changing the way the world thinks about sanctions, when you think of David Malone, Margaret Doxey, David Angell and others. Yet, in Canada, we have two MAs who look at sanctions and no PhDs who look at Canadian sanctions. We really need an injection of resources.

We need to partner with Global Affairs. It's very difficult to have an academic study of sanctions if you cannot go to Global Affairs and ask, "Please, can you sit down with me and help me understand the challenges you face as well?" Otherwise, you're just going to get criticism.

The Chair: Thank you very much. I'm happy I asked the question.

D'autres pays imposent des sanctions. Ils examinent leurs politiques en la matière et essaient de bien faire les choses. Dans la forme actuelle, et avec l'examen quinquennal prévu dans la loi de Magnitski, tout cela est relativement nouveau pour nous tous. Les sanctions existent depuis longtemps. La professeure Charron a parlé des embargos.

Tout cela a-t-il pour effet d'unir davantage le milieu universitaire? Collaborez-vous beaucoup avec ce milieu à l'étranger?

Je vais commencer par Mme Lilly.

Mme Lilly : Nous collaborons bien sûr avec des universitaires au Canada, et Mme Charron est d'ailleurs une de mes cochercheuses. Je travaille sur ses articles, d'autant qu'elle est une véritable chef de file dans le domaine. Il y a d'autres experts au Canada; nous nous connaissons tous et nous sommes en relation. Je crois que, la semaine dernière, vous avez reçu Clara Portela avec qui nous restons en contact. Il s'avère qu'il s'agit d'une petite communauté d'universitaires.

Ce qui se passe dans le monde ne me réjouit pas, mais cela crée une occasion de recherche intéressante. À cause de son ampleur, le phénomène suscite beaucoup de recherches.

Cela dit, je profite de l'occasion pour préciser que nous n'avons pas suffisamment d'argent pour entreprendre ce genre de recherches. En règle générale, Mme Charron et moi n'avons que peu de moyens pour travailler sur nos dossiers et nous le faisons en grande partie sans subventions de recherche importantes. Il serait fantastique, dans un prochain budget, par exemple, de consacrer des fonds à la recherche sur les sanctions.

Mme Charron : Malheureusement, il n'y a toujours qu'un seul livre consacré aux sanctions canadiennes, celui de Kim Richard Nossal, publié en 1994. Il y dresse une comparaison entre le Canada et l'Australie. J'ai rédigé un volume révisé sur Margaret Doxey, qui est canadienne, et sur l'effet qu'elle a eu sur les sanctions multilatérales. Force est de constater que les Canadiens ont été les chefs de file en matière de changement de la façon dont le monde envisage les sanctions, surtout quand on pense à David Malone, Margaret Doxey, David Angell et à d'autres. Pourtant, au Canada, nous n'avons que deux titulaires de maîtrise qui examinent les sanctions et aucun titulaire de doctorat. Nous avons vraiment besoin de sang neuf en recherche.

Nous devons pouvoir travailler en partenariat avec Affaires mondiales. Il est très difficile d'étudier la théorie des sanctions si l'on ne peut s'adresser à Affaires mondiales et demander un coup de main afin de mieux comprendre les problèmes auxquels ce ministère fait également face. Faute d'une telle collaboration, on demeure la cible de critiques potentielles.

Le président : Merci beaucoup. Je suis heureux d'avoir posé la question.

I'd like to thank our two witnesses today on behalf of the committee. Professor Charron and Professor Lilly, thank you very much for joining us. We might come back to you at some point as we continue our study.

Colleagues, before we break, I just want to bring two items to your attention. I want to highlight the survey that was sent to members earlier today from our clerk, Ms. Lemay, asking you whether you will come on the committee's trip to Washington, D.C., from December 4 to 6. We have some responses, but not all. Consult your calendars and respond to Ms. Lemay as soon as possible so we can make the necessary travel arrangements.

For tomorrow's meeting, we will reconvene in this room, but not at 11:30. We had some witnesses disappear on us, so we will convene at 12:30, and we will have as our chief witness the Honourable Harjit Sajjan, the Minister of International Development. It's part of the ongoing study on the fit-for-purpose Global Affairs study that we're taking on.

(The committee adjourned.)

Je souhaite remercier nos deux témoins au nom du comité. Madame Charron et madame Lilly, merci beaucoup de vous être jointes à nous. Nous pourrions vous réinviter à un moment donné dans le cadre de notre étude.

Chers collègues, avant de lever la séance, j'attire votre attention sur deux points. D'abord, le sondage que notre greffière, Mme Lemay, a envoyé aux membres plus tôt pour leur demander s'ils participeront au voyage du comité à Washington, D.C., du 4 au 6 décembre. Tout le monde ne nous a pas répondu. Consultez vos calendriers et répondez à Mme Lemay dès que possible afin que nous puissions prendre les dispositions nécessaires pour les déplacements.

Pour la réunion de demain, nous nous retrouverons de nouveau dans cette salle, mais pas à 11 h 30. Comme certains témoins se sont évaporés, nous nous réunirons à 12 h 30. Notre principal témoin sera l'honorable Harjit Sajjan, ministre du Développement international. Cela fait partie de l'étude en cours sur l'étude d'Affaires mondiales qui est adaptée à l'objectif que nous poursuivons.

(La séance est levée.)
