

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 16, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 4 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.

[*Translation*]

The Chair: My name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

[*English*]

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

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba, from Quebec.

[*English*]

Senator Greene: Steve Greene from Nova Scotia.

Senator Loffreda: Tony Loffreda, Quebec.

Senator Simons: Paula Simons, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Nova Scotia.

Senator Harder: Peter Harder, Ontario.

Senator Busson: Bev Busson, British Columbia.

Senator M. Deacon: Marty Deacon, Ontario.

Senator Richards: David Richards, New Brunswick.

The Chair: I would like to welcome all of you as well as anyone watching us across the country on Senate ParlVU.

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 the Special Economic Measures Act. Today we welcome four experts on sanctions regimes all via video conference.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 heures (HE), avec vidéoconférence, pour effectuer 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.

[*Français*]

Le président : Je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

[*Traduction*]

Avant de commencer, j'inviterais les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

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

Le sénateur Loffreda : Tony Loffreda, du Québec.

La sénatrice Simons : Paula Simons, de l'Alberta, du territoire du Traité n° 6.

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

Le sénateur Harder : Peter Harder, de l'Ontario.

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

La sénatrice M. Deacon : Marty Deacon, de l'Ontario.

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

Le président : Bienvenue, chers collègues, et bienvenue à tous ceux et toutes celles qui nous regardent sur le site ParlVU du Sénat.

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 — ou loi de Sergueï Magnitski — et de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Aujourd'hui, nous accueillons quatre experts en matière de régimes de sanctions, tous par vidéoconférence.

For the first part of our meeting we are pleased to welcome representatives from the financial sector. From the Canadian Bankers Association, or CBA, we have Angelina Mason, General Counsel and Vice-President, Legal and Risk; and from the Royal Bank of Canada, Stephen Alsace, Global Head, Economic Sanctions. Welcome to both of you. Thank you for being with us. My understanding is that Ms. Mason will make a statement of seven minutes, more or less, on behalf of both of you and then we'll go to a question-and-answer period.

Ms. Mason, you have the floor.

Angelina Mason, General Counsel and Vice-President, Legal and Risk, Canadian Bankers Association: Thank you for inviting the Canadian Bankers Association and the Royal Bank of Canada to appear this afternoon to participate in the committee's comprehensive review of the provisions and operations of the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, also known as the Sergei Magnitsky Law, and the Special Economic Measures Act, or SEMA. My name is Angelina Mason and I am the General Counsel and Vice-President, Legal and Risk with the CBA. I am joined today by Stephen Alsace, Global Head, Economic Sanctions with the Royal Bank of Canada.

The CBA is the voice of more than 60 domestic banks, foreign bank subsidiaries and foreign bank branches operating in Canada. Banks employ more than 275,000 people in Canada, who help drive Canada's economic growth and prosperity. The CBA advocates for public policies that contribute to a sound, thriving banking system to ensure Canadians can succeed in their financial goals.

Sanctions laws have long been a part of Canadian law. The introduction of the Sergei Magnitsky Law in 2017 and the accompanying amendments to SEMA demonstrated the federal government's continuing commitment to certain laudable policy goals — safeguarding of human rights, combatting significant corruption and preserving international peace and security — and it helped to further align our sanctions regime with those of our G7 allies.

Since 2017, the regime has continued to rapidly expand in response to geopolitical developments. Responding to their enactment and expansion, banks operating in Canada have invested heavily in their efforts to comply with, and thus enable, the Sergei Magnitsky Law and SEMA. Our members work extensively with Global Affairs Canada — GAC — and the RCMP to ensure broad compliance with sanction requirements. We have in place systems and procedures for managing sanctions risk and conduct active screening against sanctions lists.

En première partie, nous avons le plaisir d'accueillir deux représentants du secteur financier. D'abord, Me Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques et Risque, de l'Association des banquiers canadiens; et M. Stephen Alsace, dirigeant mondial, Sanctions économiques, de la Banque Royale du Canada. Bienvenue à vous deux et merci d'avoir accepté notre invitation. Je crois savoir que Me Mason va présenter une déclaration d'environ sept minutes en votre nom à tous les deux; nous passerons ensuite à la période de questions.

Maître Mason, vous avez la parole.

Me Angelina Mason, avocate en chef et vice-présidente, Affaires juridiques et Risques, Association des banquiers canadiens : Je vous remercie d'avoir convié l'Association des banquiers canadiens — l'ABC — et la Banque Royale du Canada — la RBC — à comparaître cet après-midi pour participer à l'examen compréhensif du comité sur les dispositions et l'application de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus, aussi appelée la loi de Sergueï Magnitski, et de la Loi sur les mesures économiques spéciales, la LMES. Je m'appelle Angelina Mason, et je suis avocate en chef et vice-présidente des affaires juridiques et des risques à l'ABC. Je suis accompagnée aujourd'hui de Stephen Alsace, dirigeant mondial de l'Unité des sanctions économiques à la Banque Royale du Canada.

L'ABC est la voix de plus de 60 banques canadiennes et filiales de banques étrangères actives au pays. Les banques emploient plus de 275 000 personnes au Canada qui contribuent à la croissance économique et à la prospérité du pays. L'ABC préconise l'adoption de politiques publiques favorisant le maintien d'un système bancaire solide et dynamique, capable d'aider les Canadiens et les Canadiens à atteindre leurs objectifs financiers.

Les sanctions font partie du droit canadien depuis longtemps. En plus d'aligner davantage notre régime de sanctions sur ceux de nos alliés du G7, l'introduction de la loi de Sergueï Magnitski en 2017 et les modifications apportées en conséquence à la LMES ont démontré l'attachement continu du gouvernement fédéral à certains objectifs méritoires : la sauvegarde des droits de la personne, la lutte contre la corruption à grande échelle et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Depuis 2017, ce régime de sanctions se développe rapidement en réaction aux changements géopolitiques. Les banques actives au Canada ont investi massivement dans la conformité à la loi de Sergueï Magnitski et à la LMES et ont donc facilité l'application de ces deux lois, à la suite de leur adoption et de leur expansion. Nos membres travaillent en étroite collaboration avec Affaires mondiales Canada — AMC — et la Gendarmerie royale du Canada — la GRC — en vue d'assurer une conformité générale avec les exigences sur les sanctions et d'avoir en place des systèmes et des procédures de gestion des risques et de vérification des listes de sanctions.

In connection with this work, we recognize the value of GAC's Consolidated Canadian Autonomous Sanctions List, as well as the increasing willingness of GAC officials to engage with stakeholders, including our members, on sanctions matters and perform public outreach. We appreciate the federal government's announced investment of \$76 million in GAC's development of a devoted sanctions bureau and additional support to the RCMP. We view this as an important first step towards, and catalyst for, further enhancements to Canada's sanctions regime.

Given their role within the global financial system, our members have observed several ways in which Canada's sanctions regime should continue to evolve. Primarily, there is a need for written, publicly available guidance from GAC on the regulations associated with the Sergei Magnitsky Law and SEMA. This need was highlighted in the House of Commons' Standing Committee on Foreign Affairs and International Development's 2017 Report, *A Coherent and Effective Approach to Canada's Sanctions Regimes: Sergei Magnitsky and Beyond*. It persists today and, indeed, it has intensified. Based on recent events, sanctions now apply to a rapidly expanding, unprecedentedly broad list of entities and individuals engrained in the global financial system, making implementation complex and generating stakeholder questions. Generally, guidance is a critical, commonplace element across Canada's legal system, particularly in the financial services sector. It can provide important insights and clarity for stakeholders from large corporations to small- and medium-sized enterprises on how a regulator interprets and applies regulatory requirements. Recognizing this reality, sanctions authorities in other jurisdictions, such as the United States and the United Kingdom, have developed comprehensive written guidance on their respective sanctions laws.

To align with best practices of sanctions authorities in foreign jurisdictions and across Canada's own regulatory landscape, we encourage the development of guidance for the Sergei Magnitsky Law and SEMA. Guidance will provide much-needed clarity and transparency for stakeholders — especially those that lack or cannot afford access to expensive resources to support their activities. This will mitigate the operational and regulatory risks that may flow from regulatory opacity when doing business globally. It will also help to ensure the Sergei Magnitsky Law and SEMA are implemented as intended, and that their desired and laudable policy goals are efficiently and effectively achieved.

En lien avec ces efforts, nous reconnaissions la valeur de la Liste consolidée des sanctions autonomes canadiennes d'AMC. Nous soulignons également la volonté croissante des responsables d'AMC de collaborer avec les intervenants, dont nos membres, sur les questions relatives aux sanctions et aux activités de sensibilisation du public. Par ailleurs, nous saluons l'annonce par le gouvernement fédéral d'un investissement de 76 millions de dollars dans le développement par AMC d'un bureau des sanctions et d'un soutien supplémentaire à la GRC, ce que nous considérons comme un premier pas important vers, et un catalyseur pour, d'autres améliorations du régime de sanctions du Canada.

Étant donné leur rôle au sein du système financier mondial, nos membres ont constaté plusieurs façons dont le régime de sanctions du Canada doit poursuivre son évolution. Principalement, AMC devra combler le besoin en directives écrites et accessibles au public, portant sur les règlements associés à la loi de Sergueï Magnitski et à la LMES. Ce besoin a été souligné dans le rapport de 2017 du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, intitulé *Un cadre efficace et cohérent de mise en œuvre des régimes de sanctions du Canada : honorer la mémoire de Sergueï Magnitsky et aller plus loin*. Ce besoin persiste jusqu'à nos jours et s'est même amplifié. Comme le montrent de récents événements, les sanctions s'appliquent désormais à une vaste liste sans précédent qui s'allonge rapidement, sur laquelle figurent des entités et des personnes enracinées dans le système financier mondial. Cette réalité rend complexe la mise en œuvre et suscite des questions de la part des intervenants. De façon générale, les directives représentent une composante habituelle et essentielle du système juridique canadien, surtout dans le secteur des services financiers. Elles fournissent aux intervenants, qu'il s'agisse d'organisations ou de PME, des informations importantes et un éclairage sur la manière dont un organisme de réglementation interprète et applique les exigences réglementaires. Conscientes de cette réalité, les autorités responsables d'appliquer les sanctions dans d'autres territoires, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, ont élaboré des directives écrites détaillées sur leurs lois respectives en la matière.

Nous encourageons l'élaboration de directives sur la loi de Sergueï Magnitski et la LMES dans la perspective de suivre les mêmes pratiques exemplaires que les autorités chargées de l'application des sanctions dans les territoires étrangers et dans l'ensemble du paysage réglementaire canadien. En plus d'atténuer les risques opérationnels et réglementaires qui découlent de l'opacité réglementaire propre à la conduite des affaires à l'échelle mondiale, ces directives apporteront la clarté et la transparence dont les intervenants ont besoin, surtout ceux qui ne peuvent pas accéder à des ressources onéreuses pour soutenir leurs activités. Elles contribueront également à garantir que la loi de Sergueï Magnitski et la LMES sont mises en œuvre comme prévu et que leurs objectifs louables sont efficacement atteints.

Along with written guidance, we suggest GAC should work to educate the Canadian public on the nature, rationale and impact of Canada's sanction laws. In the current context, private sector entities, like our members, are often required to address the questions and concerns of their clients. To ensure the public receives accurate, up-to-date information, we suggest the federal government would be best placed to answer these questions, as our members, and other stakeholders, are still working to understand the impact of the law on their businesses.

We also observe there are minor operational challenges with changes to the GAC's sanctions list. Often, changes to the regulations are announced several days after they have been passed into law. To allow our members and the broader private sector time to adjust their systems and processes to sometimes extensive changes, we suggest notification should be provided in advance of the changes passing into law.

The permit system also requires the federal government's attention. We understand that in other jurisdictions there are streamlined mechanisms for seeking permits or certificates to authorize certain specified activities or transactions that are otherwise prohibited. For example, the United States has provisions for general licences that authorize particular types of transactions for a class of persons without the need to apply for a specific licence. This general approach has not been used in Canada, although it is possible under the law. Given the lack of guidance and clarity in the law, we understand GAC has been flooded by permit applications. It appears this increased volume has created a backlog of applications, leaving Canadians waiting with unclear timelines for formal responses. These permits are not always sought by large corporations. Often, it is everyday Canadians seeking these permits, such as retail banking clients attempting to remit funds to family members in jurisdictions impacted by sanctions. Without seeking to undermine the policy goals of the Sergei Magnitsky Law and SEMA, we suggest GAC align with the approach taken in foreign jurisdictions. Further, we also recommend GAC hire additional resources to focus specifically on permit applications, and ideally set out a mandate to complete all permit requests within a reasonable period — for example, 30 days.

Finally, and perhaps most fundamentally, further federal government investment in GAC's sanctions bureau is likely needed to enable the changes we have outlined today.

We appreciate and support the federal government's previous budgetary commitments to the department. However, given the recent geopolitical developments, we are at an inflection point:

En plus des directives écrites, nous suggérons qu'AMC s'efforce d'éduquer le public canadien sur la nature, la raison d'être et l'impact des lois canadiennes en matière de sanctions. Dans le contexte actuel, les entités du secteur privé, comme nos membres, sont souvent tenues de répondre aux questions et aux préoccupations de leurs clients. Pour veiller à ce que le public reçoive des informations exactes et à jour, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral est le mieux placé pour répondre à ces questions, car nos membres et d'autres intervenants sont toujours en réflexion quant à l'impact de la loi sur leurs activités.

Également, nous constatons que les changements apportés à la liste des sanctions d'AMC posent des problèmes opérationnels mineurs. Souvent, les modifications aux règlements sont annoncées plusieurs jours avant leur adoption. Afin de donner à nos membres et au secteur privé dans son ensemble le temps d'adapter les systèmes et les processus aux changements, qui sont parfois considérables, nous suggérons qu'un avis soit communiqué avant la promulgation des changements.

En outre, le système de permis nécessite l'attention du gouvernement fédéral. Nous comprenons que d'autres administrations ont prévu des mécanismes simplifiés pour l'obtention des permis ou des certificats autorisant certaines activités ou transactions précises, qui sont autrement interdites. Par exemple, les États-Unis ont des dispositions relatives aux licences générales qui autorisent des types particuliers de transactions pour une catégorie de personnes, sans qu'il soit nécessaire de demander une licence spécifique. Cette approche générale n'est pas utilisée au Canada, bien qu'elle soit possible en vertu de la loi. Compte tenu du manque de directives et de clarté dans la loi, il n'est pas surprenant qu'AMC soit inondée de demandes de permis. Il semble que l'augmentation du volume ait occasionné un retard dans le traitement des demandes et de la confusion quant aux délais de communication des réponses officielles. Ces permis ne sont pas toujours requis par de grandes entreprises. Souvent, ce sont des personnes ordinaires qui cherchent à les obtenir, comme des clients de banques de détail qui désirent envoyer des fonds à des membres de leur famille dans des pays touchés par des sanctions. Sans vouloir affaiblir la portée de la loi de Sergueï Magnitsky et de la LMES, nous proposons qu'AMC s'aligne sur l'approche adoptée par les territoires étrangers. De plus, nous recommandons qu'AMC engage des ressources supplémentaires pour s'occuper spécifiquement des demandes de permis et établisse idéalement un mandat pour traiter toutes les demandes de licence dans un délai raisonnable, par exemple, 30 jours.

Finalement, et c'est peut-être le point le plus fondamental, un investissement supplémentaire du gouvernement fédéral dans le bureau des sanctions d'AMC est probablement nécessaire pour permettre les changements que nous avons décrits aujourd'hui.

Nous saluons et soutenons les promesses budgétaires antérieures du gouvernement fédéral envers le ministère. Toutefois, compte tenu des récents développements

The regime is under stress and it is critical that GAC remains properly resourced. As we have noted, GAC officials have shown a great willingness to engage with stakeholders. Resources should be in place to support this willingness and to ensure the increasing demands on Canada's sanctions regime are rapidly addressed.

To conclude, we recognize the significant steps the federal government has taken in enacting the Sergei Magnitsky Law and SEMA. As the Senate proceeds with its review, we welcome opportunities to continue to engage on these issues to limit any operational impacts of the law and support its core policy goals.

Thank you, and we look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much, Ms. Mason.

[Translation]

Colleagues, before we proceed to questions and answers, I wish to ask members and witnesses in the room to please refrain from leaning in too closely to their microphone or removing their earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff and others in the room, as well as our interpreters. Thank you.

[English]

We will now go to questions. I wish to inform members that, as per usual, you will each have a maximum of four minutes for the first round, including your question and the answer; therefore, to members and witnesses, my wish is for you to be as concise as you possibly can. We can always go to a second round if there is time.

Senator Loffreda: Thank you to our panellists for being here today.

Given today's geopolitical challenges and environment, are there any worrisome trends or concerns that you can share that would require or not require a government response? Also, is the engagement between Global Affairs Canada and industry stakeholders on the subject of Canadian sanctions and guidance efficient and sufficient? Do you have any improvements or recommendations on that front?

Ms. Mason: Yes, as mentioned in my opening remarks, we definitely feel there is room for improvement here, which would probably be addressed through resourcing. It's providing clarity on how to interpret the sanctions as they're provided. They tend to be quite broad-brushed, and we come up with various scenarios or situations that would not appear within the policy intent.

géopolitiques, nous arrivons à un tournant décisif, le régime est sous tension, et il est essentiel qu'AMC dispose des ressources adéquates. Comme nous l'avons mentionné, les fonctionnaires d'AMC ont montré une grande volonté de collaborer avec les intervenants. Des ressources doivent être mises en place pour soutenir cette volonté et garantir une réponse rapide aux demandes croissantes envers le régime de sanctions du Canada.

En conclusion, nous sommes conscients des étapes importantes que le gouvernement a franchies en promulguant la loi de Sergueï Magnitski et la Loi sur les mesures économiques et spéciales. Pendant que le Sénat poursuit son examen, nous demeurons prêts à poursuivre notre participation à ces enjeux en vue de limiter toute conséquence de la loi sur le plan opérationnel et de soutenir ces objectifs clés.

Merci. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, maître Mason.

[Français]

Chers collègues, avant de passer aux questions et réponses, j'aimerais demander aux membres présents dans la salle de s'abstenir de se pencher trop près de leur microphone ou de retirer leur oreillette alors qu'ils le font. Cela permettra d'éviter tout retour sonore qui pourrait avoir un impact négatif sur le personnel du comité et d'autres personnes dans la salle, ainsi que pour nos interprètes. Merci.

[Traduction]

Passons aux questions. J'aimerais préciser aux sénateurs et sénatrices que vous disposez de quatre minutes maximum chacun pour la première ronde, incluant question et réponse; je demande donc aux sénateurs et aux témoins d'être le plus concis possible. Nous pourrons toujours faire un deuxième tour si le temps le permet.

Le sénateur Loffreda : Merci aux témoins d'être avec nous aujourd'hui.

Compte tenu des défis et du contexte géopolitique actuels, y a-t-il des tendances inquiétantes ou des préoccupations qui nécessiteraient ou non l'intervention du gouvernement, selon vous? Aussi, la collaboration entre Affaires mondiales Canada et les intervenants de l'industrie, en ce qui concerne les sanctions canadiennes et les directives, est-elle efficiente et est-elle suffisante? Avez-vous des améliorations à proposer ou des recommandations à cet égard?

Me Mason : Oui, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous croyons certainement qu'il y a place à l'amélioration, et qu'il faudrait pour cela probablement accroître les ressources. Il faut expliquer clairement comment interpréter les sanctions à mesure qu'elles sont prises. Souvent, elles sont trop générales, et il se présente des scénarios ou des situations qui ne semblent pas correspondre à l'intention stratégique.

I'll give an example. Let's say what's impacted is the pension funds of Canadians. That is likely not the policy intent, especially since a pension fund would be in trust and ensure monies go to the appropriate parties. It would be able to get that type of clarity, whether through guidance or if it felt it was in but needed an exemption of a permit, and we could have those types of conversations and input in a timely fashion.

Stephen Alsace, Global Head, Economic Sanctions, Royal Bank of Canada: I think Ms. Mason has answered fairly succinctly. I'll add to that, especially on the point of guidance; there has to be a willingness on the part of Global Affairs Canada to prioritize providing public guidance in the interpretation of sanctions.

It's not just a resourcing issue. I say that because I've been doing this for quite a while. I appeared back in 2016 and raised similar issues. At that time — let's say around 2013 or 2014 — there was enhanced guidance that actually came from Global Affairs on the interpretation and the policy intent around sanctions, which has been lost over the years.

Part of it is will and part of it is a skill set.

The other thing I will mention is that Global Affairs Canada, when it comes to financial institutions, is not a regulator. They struggle a bit in providing regulatory guidance to financial institutions and perhaps the general public. It's not an area they're well versed in, and that could be an area where they could perhaps use some enhancement.

Senator Loffreda: Given today's environment, challenges and the compliance burden, especially with banks — I'm familiar with it; I spent 35 years in the industry — given the trends you are seeing, does the Canadian sanctions regime create a burden? Do you have the resources to really efficiently manage what is expected of you? We have resource challenges everywhere, across every industry. Are you feeling that in your industries, and is there concern because of a lack of resources, given the increasing demand placed upon you?

Ms. Mason: We have long had the appropriate resources to manage sanctions compliance requirements. On this one, it's more on implementing the specific requirements; it's ensuring we get the appropriate guidance on how to implement. We have the individuals who will do that implementation. It really does come down to an interpretation and needing that support to understand how to implement.

Laissez-moi vous donner un exemple : disons que ce qui est touché, c'est la caisse de retraite des Canadiens. Cela ne correspondrait probablement pas à l'intention stratégique, surtout qu'une caisse de retraite serait en fiducie et qu'il serait assuré que l'argent ira aux parties concernées. Il faudrait ce genre de clarté, que ce soit dans un document de directives ou, si on juge que cela est nécessaire, un permis d'exemption; alors nous pourrions avoir ce genre de discussion et recevoir les commentaires nécessaires en temps opportun.

Stephen Alsace, dirigeant mondial, Sanctions économiques, Banque Royale du Canada : Je pense que Me Mason a répondu assez succinctement. J'ajouterais que, surtout en ce qui concerne les directives, Affaires mondiales Canada doit d'abord et avant tout avoir la volonté de fournir des directives publiques pour l'interprétation des sanctions.

Ce n'est pas seulement une question de ressources. Je le précise, parce que je fais ce travail depuis longtemps. J'ai témoigné en 2016, et j'ai soulevé des points similaires à ce moment-là — disons vers 2013 ou 2014 —, Affaires mondiales publiait des directives détaillées sur l'interprétation et l'intention stratégique des sanctions, mais cela s'est perdu au fil des ans.

Une partie de la solution tient à la volonté, et une autre tient aux compétences.

L'autre chose que je mentionnerais est qu'Affaires mondiales Canada n'est pas un organisme de réglementation des institutions financières. Il a un peu de difficulté à fournir des directives réglementaires aux institutions financières et peut-être même au grand public. Ce n'est pas un domaine qu'il maîtrise bien, et peut-être qu'il pourrait s'améliorer du moins un peu de ce côté-là.

Le sénateur Loffreda : Compte tenu du contexte d'aujourd'hui, des difficultés et du fardeau réglementaire, surtout celui des banques — et je le connais bien, j'ai passé 35 ans dans ce milieu — et compte tenu des tendances que vous observez, est-ce que le régime canadien en matière de sanctions crée un fardeau? Avez-vous suffisamment de ressources pour vraiment gérer de manière efficace ce qu'on attend de vous? Nous manquons de ressources partout, dans tous les secteurs. Selon vous, dans vos secteurs, le manque de ressources soulève-t-il des préoccupations, compte tenu des tâches supplémentaires qu'on vous demande de faire?

Me Mason : Nous avons depuis longtemps suffisamment de ressources pour gérer ce qui est exigé de nous par rapport au respect des sanctions. À ce chapitre, l'important est de mettre en œuvre les exigences précises; il faut que nous ayons des directives adéquates pour savoir comment les mettre en œuvre. Nous avons les gens qui se chargeront de cette mise en œuvre. C'est surtout une question d'interprétation, et nous avons besoin de soutien pour savoir comment nous allons mettre cela en œuvre.

It's not just for banks; this impacts other Canadians and larger and smaller businesses. That's why the guidance is really important there, because the resources go beyond simply those who would implement; it goes to how you would interpret and what gets captured.

Senator M. Deacon: Thank you both for being here today.

I am asking a part B or C to the questions that Senator Loffreda asked just now, and that is talking about this vagueness or this lack of clear policy guidance. Certainly, we heard from other speakers that it's led institutions to perhaps over-comply so as not to run afoul of the sanctions regime.

Would both of you agree with that or support that? Is there not enough information? What are your thoughts on those comments that we have heard from others?

Ms. Mason: Mr. Alsace, did you want to take that from a practical perspective?

Mr. Alsace: Go ahead. I'll follow it up.

Ms. Mason: It's difficult to position it as an over-compliance issue if, on its face, something would appear to be captured. Absent someone saying that was not the intent — that, from a policy perspective, we didn't intend to target that — as written, you technically would comply. When you analyze it from a specific facts scenario — "You really didn't mean to capture this, did you?" — until you get that clarity and guidance, it's hard to say it's over-compliance because, on its face, it would appear to be captured.

Mr. Alsace: I'll give a practical example. We have a number of clients who are Canadian hockey players playing in Europe and Russia. However, they are playing for teams owned by sanctioned entities. That's an area where we're asking for clarification. Presently, we have to block their payroll. That is the subject of a number of permit applications and we have asked for clarification on that. We would like a blanket clarification on that position if it is really the intent of the government to block such types of payments. That's just one practical example I can give you.

In terms of a large scale, there are a couple of things I just want to mention. Russia as a market — it's not just because of Canada that we were looking at potentially exiting some areas; there were other risk decisions that were made. Part of it was the exposure of the market and also other sanctions regimes that are in force in other jurisdictions. It wasn't just because of Canada.

Il n'y a pas seulement les banques; cela concerne d'autres Canadiens et les grandes autant que les petites entreprises. Voilà donc pourquoi il est si important que nous ayons des directives, parce que les ressources ne sont pas seulement utilisées pour la mise en œuvre; elles le sont aussi pour l'interprétation et pour savoir ce qui est visé.

La sénatrice M. Deacon : Merci à vous deux d'être avec nous aujourd'hui.

Je vais donner suite à ce que vient de demander le sénateur Loffreda — peut-être une deuxième ou une troisième partie à ces questions —, à propos du manque de précision ou du manque de directives claires sur les politiques. D'autres témoins nous ont certes dit que, en conséquence, les organisations faisaient parfois du zèle pour éviter d'enfreindre le régime de sanctions.

Seriez-vous tous les deux d'accord avec ces témoins, ou approuvez-vous ce qu'ils disent? N'y a-t-il pas assez d'information? Quelle est votre réaction aux commentaires formulés par d'autres témoins?

Me Mason : Monsieur Alsace, voulez-vous répondre, pour donner le point de vue pratique?

M. Alsace : Allez-y, je vais compléter.

Me Mason : C'est difficile de dire qu'on fait du zèle si, à priori, quelque chose semble être visé. S'il n'y a personne pour préciser que cela n'était pas l'intention — c'est-à-dire que, du point de vue de la politique, l'intention n'était pas de cibler cela —, alors, selon ce qui est écrit, techniquement, vous respectez la politique. Cependant, quand vous analysez le scénario avec des faits précis, vous vous dites « Ce n'était pas vraiment cela qui était visé, n'est-ce pas? », tant que vous n'avez pas cette clarté et ces directives, c'est difficile de dire qu'il y a eu du zèle, parce que, à priori, cela semble être visé.

M. Alsace : Je vais vous donner un exemple concret. Un certain nombre de nos clients sont des joueurs de hockey canadiens, qui jouent en Europe et en Russie, mais ils jouent pour des équipes appartenant à des entités sanctionnées. C'est un domaine où nous demandons des éclaircissements, parce que présentement, nous sommes obligés de geler leur salaire. Cela a entraîné un certain nombre de demandes de permis, et nous avons demandé des éclaircissements sur cette question. Nous aimerais avoir un éclaircissement général quant à cette question, pour savoir si c'est vraiment l'intention du gouvernement de bloquer ce genre de paiements. Voilà un exemple concret parmi d'autres que je peux vous donner.

De façon plus générale, il y a deux ou trois choses que j'aimerais mentionner. Le marché russe... ce n'est pas uniquement à cause du Canada que nous songions à peut-être abandonner certains secteurs; il y a eu d'autres décisions qui ont été prises en matière de risque. Nous avons tenu compte de l'exposition du marché et aussi des autres régimes de sanctions

That was a factor, and a lot of the financial institutions took that approach after 2014 when the first round of sanctions went through. But I wouldn't say it's just that banks are overly cautious. I think part of the issue is that there is a lack of interpretation that has created a large number of permit applications in Canada, but then there are other risk factors that are at play here that have resulted in certain de-risking from the Russian market.

Senator M. Deacon: Thank you.

So that's looking at the front end. If we go to the back end of this, we know that, earlier this year, these two acts were amended to allow for the forfeiture of property subject to a seizure or restraint order made under the Magnitsky Law or SEMA.

I'm trying to understand what that looks like from your end. What does it mean for the bank who might have those assets, and what does the process look like on your end should a seizure order be made?

Ms. Mason: From our perspective, we're not unfamiliar with seizures; it's already present in the provincial regimes. Having it appear in the federal regime is not something that presents a real challenge for us. The law has been passed and the regulations have been put in place, so it really comes down to the government invoking it. There are steps they have to take, and then we simply participate in that process.

Senator Simons: You're not the first witnesses to come before this committee with a concern about a lack of written guidance from Global Affairs Canada. When you ask Global Affairs to provide you with that guidance, what do they say to you to explain why they won't do it or why they haven't done it?

Mr. Alsace: Honourable senator — if I can answer that question, Ms. Mason — in many instances, we haven't received a response. We don't have a reason why they can't answer, and we've been waiting a long time. I say a long time because it's not just recently that we asked for clarification; it goes back to 2016-17. I actually don't know the answer as to why we don't have an answer. I can't answer that.

Senator Simons: Well, that's a bit distressing. Ms. Mason, did you want to add anything to that?

appliqués par d'autres administrations. Ce n'était pas uniquement à cause du Canada.

C'était un facteur, et beaucoup d'institutions financières ont adopté cette approche après 2014, quand les premières séries de sanctions ont été appliquées, mais je ne dirais pas que c'est simplement que les banques font du zèle. Je pense qu'une partie du problème tient à l'interprétation floue, qui a fait exploser le nombre de demandes de permis au Canada, mais il y a aussi d'autres facteurs de risque qui entrent en ligne de compte et qui ont entraîné certaines mesures d'atténuation des risques à l'égard du marché russe.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

Donc, c'est ce qui arrive en aval. Si on regarde en amont, nous savons que, plus tôt cette année, les deux lois ont été modifiées pour autoriser la confiscation de biens visés par un décret de saisie ou de blocage au titre de la loi Magnitski ou de la LMES.

J'essaie de comprendre comment vous voyez la situation de votre côté. Qu'est-ce que cela veut dire pour les banques qui ont peut-être ces biens, et quel est le processus de votre côté, quand il y a un décret de saisie?

Me Mason : En ce qui nous concerne, les saisies ne sont pas quelque chose de nouveau; elles existent déjà dans les régimes provinciaux. Que cela fasse maintenant partie du régime fédéral ne présente pas vraiment de difficultés pour nous. La loi a été adoptée, et le règlement a été mis en place, alors ce qu'il faut, essentiellement, c'est que le gouvernement les applique. Il y a des mesures que le gouvernement doit appliquer, et nous participons tout simplement au processus.

La sénatrice Simons : Vous n'êtes pas la première personne à témoigner devant le comité qui s'est dite préoccupée du fait qu'Affaires mondiales Canada n'a pas de directives écrites. Quand vous demandez à Affaires mondiales de vous fournir ces directives, que vous répond-on, pour vous expliquer pourquoi on refuse ou pourquoi on ne l'a pas déjà fait?

M. Alsace : Honorable sénatrice — si vous me permettez de répondre, maître Mason —, souvent, nous ne recevons pas de réponse. Nous ne savons pas pourquoi AMC ne peut pas nous répondre, et ça fait longtemps qu'on attend. Je dis longtemps, parce que cela ne date pas d'hier que nous demandons des éclaircissements : cela fait depuis 2016-2017. À dire vrai, je ne peux pas vous dire pourquoi on ne nous répond pas. Je n'ai pas de réponse.

La sénatrice Simons : Eh bien, voilà qui est un peu troublant. Maître Mason, avez-vous quoi que ce soit à ajouter?

Ms. Mason: Well, no. As we mentioned, obviously, there is a larger investment being placed in GAC to give them resources. I think that would help along the way to have the resources for that type of support.

Senator Simons: Ms. Mason, you mentioned the idea of being told in advance what laws would be changed before they pass. Of course, that's difficult because even when a bill passes in the House of Commons, it then comes to the Senate for review and potential amendment. It's not always easy to know when a bill will pass or what, indeed, the final form of that bill will look like. I wonder if you could explain a bit more how you would imagine it could work for the industry to be given notice in advance of a bill's actual final passage and form.

Mr. Alsace: Honourable senator, I can field that question from an operational perspective. I think what Ms. Mason was referring to wasn't so much about advance notice that there were new regulations that were about to be promulgated. In fact, the Government of Canada has done that with Haiti. There were announcements and we knew that was coming shortly. So that wasn't the issue.

The issue that we have is that the way most of the updates to the Sergei Magnitsky Law as well as to SEMA are name-based — they have either individuals or entities added to the list. We call it a list-based approach. When they add names to the list, the challenge that we have is they'll publish the update — they're not in effect until they're actually published — but they're backdated. The effective date will be three days — in fact, today there was one that was four days — prior to when they're actually published. So you don't see the name until it has been in effect for three or four days. We will put it into operational effect immediately. We have manual processes in place because we know this is the way the Government of Canada does it. We also have automated vendors that provide us with list services, but they're always 24 hours late. That's just the way they operate. We kind of do both, and we have had to put in this manual process, but that is part of the frustration we have when the government does something like that.

Senator Simons: That is quite different than the passage of a law. Have the banks ever been penalized four days before for their psychic failure to predict who was going to be on a list?

Mr. Alsace: Thankfully, no, not that I'm aware of in Canada anyway. There have been enforcement actions in the United States with respect to timing and the implementation of lists.

Senator Simons: Thank you very much.

Me Mason : Eh bien, non. Comme nous l'avons mentionné, il y a évidemment cet investissement important dans AMC pour lui donner des ressources. Je pense que cela lui permettrait d'avoir les ressources nécessaires pour fournir ce genre de soutien.

La sénatrice Simons : Maître Mason, vous avez avancé l'idée qu'on vous avertisse à l'avance des lois qui seraient modifiées, avant leur adoption. Cela serait évidemment difficile, parce que, même quand un projet de loi est adopté à la Chambre des communes, il est ensuite renvoyé au Sénat, qui l'étudie et qui peut le modifier. Ce n'est pas toujours facile de savoir quand un projet de loi sera adopté ou même à quoi ressemblera la version finale. Je me demandais si vous pouviez expliquer un peu mieux comment cela fonctionnerait, selon vous, si on voulait donner à l'industrie un préavis quant au secteur et à la version finale d'un projet de loi.

M. Alsace : Honorable sénatrice, je peux répondre à votre question en vous donnant le point de vue opérationnel. Je pense que ce que Me Mason voulait dire, ce n'était pas tant qu'il faudrait un préavis quand de nouveaux règlements sont sur le point d'être adoptés. À dire vrai, le gouvernement du Canada a fait cela, par rapport à Haïti. Il a fait les annonces, et nous savions ce qui s'en venait sous peu. Là n'était pas le problème.

Le problème que nous avons, c'est que la plupart des mises à jour de la loi de Sergueï Magnitski ainsi qu'à la LMES sont des noms : c'est-à-dire que des personnes ou des entités sont ajoutées à la liste. On dit que c'est une approche basée sur une liste. Quand on ajoute des noms à la liste, notre problème tient au fait que, quand la mise à jour est publiée — elle entre en vigueur seulement à la date de publication —, les noms sont antidatés. La date d'entrée en vigueur précède de trois jours — et même, aujourd'hui, il y a eu un cas où c'était de quatre jours — la date de publication effective. Donc, quand vous voyez le nom, cela fait déjà trois ou quatre jours qu'il est en vigueur. Sur le plan opérationnel, nous prenons des mesures immédiatement. Nous avons des processus manuels, parce que nous savons que c'est de cette façon que le gouvernement du Canada travaille. Nous avons aussi des fournisseurs automatisés qui nous fournissent des listes, mais il y a toujours un retard de 24 heures. C'est tout simplement comme cela qu'ils fonctionnent. Donc, nous travaillons pour ainsi dire des deux façons, et nous avons dû adopter un processus manuel, mais cela ajoute tout de même à la frustration quand le gouvernement fait ce genre de choses.

La sénatrice Simons : C'est vraiment autre chose que l'adoption d'une loi. A-t-on déjà pénalisé les banques parce qu'elles n'avaient pas eu la clairvoyance de prédire, quatre jours plus tôt, qui allait être ajouté à la liste?

M. Alsace : Heureusement, non, du moins pas au Canada, à ma connaissance. Les États-Unis ont pris des mesures pour faire appliquer la loi en ce qui concerne le délai et la mise en œuvre des listes.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup.

Senator Busson: My question has to do with the information the Government of Canada provides when sanctioning foreign nationals and entities under the Special Economic Measures Act. As an example, on November 4, the Minister of Foreign Affairs announced in coordination with the United States that Canada was imposing targeted sanctions under the special economic regulations and relevant subsections within the Special Economic Measures Act on two members of the Haitian political elite in response to their illicit and financial operational support of armed gangs. Only the names of the individuals, their dates of birth and a very short background of the situation in Haiti was provided by GAC. In their news release, it might be stated that this was a little less than one might want.

You stated that the information guidance provided by GAC might be insufficient. Do you have any suggestions for making the information provided in situations where foreign nationals are sanctioned clearer and more comprehensive to help the public and Canadian businesses deal with these situations?

Mr. Alsace: Thank you, honourable senator. Yes, I think that it would be helpful to have consistency in the amount of information they provide when they do have listings to provide addresses and dates of birth, if possible. That's usually the minimum that we use to be able to positively identify those who are the intended persons on sanctions lists, and that's what other jurisdictions typically do. That's not always the case with Global Affairs. We don't always get full legal names. We often do not get addresses, dates of birth or other referential information, so that makes it a bit of a struggle.

One of the other challenges we have sometimes is they don't capitalize the surname, which makes it very difficult because we can't differentiate between a middle name or a hyphenated name. That makes it challenging as well. Occasionally, there is a lack of consistency that does present challenges.

Ms. Mason: Just to be clear about what we do in those circumstances, it is a diligence process for us. You will get these potentially false or close matches and we will take an approach of understanding or getting more information from the specific client to eliminate potential associations.

Mr. Alsace: As a large financial institution in Canada, we invest in service providers, we have referential data sources that we subscribe to at considerable expense. Most of the large banks in Canada do that, but small businesses don't have that luxury. They have much further limitations and it's a much bigger

La sénatrice Busson : Ma question concerne l'information que le gouvernement du Canada fournit lorsqu'il sanctionne des entités ou des ressortissants étrangers en vertu de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Par exemple, le 4 novembre, la ministre des Affaires étrangères a annoncé conjointement avec les États-Unis que le Canada allait prendre des sanctions ciblées en vertu du Règlement sur les mesures économiques spéciales et des paragraphes pertinents de la Loi sur les mesures économiques spéciales contre deux membres de l'élite politique haïtienne qui avaient fourni un soutien opérationnel illicite et financier à des gangs armés. AMC a seulement fourni les noms de ces personnes, leurs dates de naissance et un très court résumé de la situation en Haïti. Peut-être qu'on aurait pu souhaiter avoir plus d'information dans ce communiqué.

Vous avez dit que les directives et l'information fournies par AMC étaient peut-être insuffisantes. Avez-vous des recommandations pour faire en sorte que l'information fournie lorsque des sanctions visent des ressortissants étrangers soit plus claire et plus complète, afin d'aider le public et les entreprises canadiennes à gérer ces situations?

M. Alsace : Merci, honorable sénatrice. Oui, je pense que ce serait utile qu'on assure l'uniformité quant à la quantité d'information qui est fournie lorsqu'un nom s'ajoute à la liste, par exemple l'adresse et la date de naissance, si possible. Habituellement, nous avons besoin au minimum de ces informations pour identifier correctement les personnes qui sont censées être visées par les listes de sanctions, et c'est aussi ce que les autres administrations font également, mais ce n'est pas toujours ce que fait Affaires mondiales Canada. On ne nous donne pas toujours les noms et prénoms officiels complets. Souvent, on ne nous donne pas les adresses, les dates de naissance et les autres renseignements de référence, alors cela nous complique un peu la tâche.

Une autre difficulté, c'est que, parfois, on ne met pas la majuscule au nom de famille. Cela rend les choses très difficiles, parce que nous ne pouvons plus savoir ce qui est un deuxième prénom ou un nom composé. Cela aussi complique les choses. Parfois, le manque d'uniformité crée effectivement des problèmes.

Me Mason : Juste pour que ce soit clair, dans ces circonstances, nous avons un processus de diligence raisonnable. Quand nous avons des correspondances qui sont peut-être fausses ou seulement proches, nous allons chercher à comprendre ou à obtenir plus d'information auprès du client concerné afin d'éliminer les associations potentielles.

M. Alsace : Nous sommes une grande institution financière canadienne, alors nous investissons dans des fournisseurs de services pour avoir des sources de données de référence, et cet abonnement coûte cher. C'est ce que font la plupart des grandes banques du Canada, mais les petites entreprises ne peuvent pas se payer ce luxe. Elles sont beaucoup plus limitées, et c'est

struggle for them to be able to operationalize some of these sanctions lists.

We have heard from other witnesses that there is a consolidation under SEMA that they made two years ago, but it is incomplete. They don't include the United Nations Act, the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act — FACFOA — or the Criminal Code list. There are about 600 names that aren't in the consolidated list; although you can search the Global Affairs website, it misses names from other departments but they have equal force and effect.

Senator Busson: Is there a gateway for you to make clarification or confirmation of these entities and individuals?

Mr. Alsace: Do you mean to confirm with Global Affairs Canada? I don't believe so. We would have to get back to you on that. I think that's a question better answered by the department, but I don't believe so. You can ask questions. They've actually been very open in the last year to public consultation and you can schedule conference calls with them if you have questions; at least, most of the banks have.

Senator Busson: Thank you very much.

[Translation]

Senator Gerba: My question is for Ms. Mason. In your introductory remarks, you stated that the United States had implemented a general licensing system for certain categories of individuals in order to limit requests for sanction exemptions.

Can you provide further details about this system? What steps are required of those seeking such licences?

[English]

Ms. Mason: It's when you have a situation where, for example, you have a specific facts scenario that is being presented to the regulator, and in viewing that facts scenario it could be a clarification that they feel, no, that was exempt, it doesn't need to be covered by the sanction. But in recognizing that specific fact scenario actually would apply across other situations, it's not so unique. Literally, if you said what that particular transaction or fact scenario was, they would issue a general licence that would then address the fact that individuals would not have to get a following licence. There is a general licence; under the circumstances, this exemption is then available under this more general licence as opposed to having

beaucoup plus difficile pour elles de prendre des mesures opérationnelles par rapport à certaines de ces listes de sanctions.

D'autres témoins ont parlé d'une consolidation en vertu de la LMES, faite il y a deux ans, mais cela demeure incomplet. Ils n'ont pas inclus la Loi sur les Nations unies, ni la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus ou la liste du Code criminel. Il y a environ 600 noms qui ne figurent pas dans la liste consolidée et, même si vous pouvez faire une recherche sur le site Web d'Affaires mondiales Canada, il y manque tout de même certains noms provenant d'autres ministères, même s'ils sont tout aussi valables et applicables.

La sénatrice Busson : Y a-t-il un portail que vous pouvez utiliser pour demander des éclaircissements ou une confirmation par rapport à ces entités et à ces personnes?

M. Alsace : Voulez-vous dire, pour demander une confirmation à Affaires mondiales Canada? Je ne pense pas. Nous allons devoir vérifier et vous répondre plus tard. Je pense que le ministère serait mieux placé pour répondre à votre question, mais je ne crois pas. Nous pouvons lui poser des questions. Le ministère s'est d'ailleurs montré très ouvert au cours de la dernière année en matière de consultations publiques, et vous pouvez même arranger des téléconférences avec lui si vous avez des questions; du moins, c'est ce que la majorité des banques ont fait.

La sénatrice Busson : Merci beaucoup.

[Français]

La sénatrice Gerba : Ma question s'adresse à Mme Mason. Vous avez indiqué, dans vos propos préliminaires, que les États-Unis avaient mis en place un système de licence générale pour certaines catégories de personnes afin de limiter les demandes de permis d'exemption aux sanctions.

Pourriez-vous nous décrire un peu plus en détail ce système? Quel processus doivent suivre les acteurs qui veulent solliciter de telles licences?

[Traduction]

Me Mason : Cela s'applique aux cas où, par exemple, on présente un scénario de faits précis, et après l'avoir examiné, l'organisme de réglementation peut clarifier que, non, à son avis, c'est une exception et il n'est pas nécessaire d'appliquer la sanction. Mais parfois, on reconnaît que le scénario de faits donné pourrait s'appliquer à d'autres situations, que ce n'est pas un cas si unique que cela. Littéralement, si vous montrez à l'organisme de réglementation cette transaction particulière ou ce scénario de fait, alors il délivrerait une licence générale pour que les gens n'aient pas à aller chercher une autre licence. Il y a une licence générale, dans ces circonstances, l'exemption s'applique en vertu de cette licence générale, et alors une

each party that had that fact scenario having to seek their own licence.

[*Translation*]

Senator Gerba: What precautions does the system have to ensure that these general licenses cannot be used to evade sanctions?

[*English*]

Ms. Mason: Yes, because you would have to fall squarely within the parameters of what has been licensed. If you did not meet all the requirements within those specific parameters, you would not be able to rely on that licence.

[*Translation*]

Senator Gerba: Thank you.

[*English*]

Senator Harder: Thank you to our witnesses. Ms. Mason, I particularly liked your list of suggestions as to what we could consider recommending in terms of reforms and additional measures that a government could take.

Given that the banks operate in a global environment, could you tell us what kind of relationships and experiences you have had in other jurisdictions amongst like-minded nations with respect to their regimes and whether there are some common elements that you could observe on or ways in which, in other jurisdictions, some of the concerns that you have raised are already being dealt with more effectively? What can we learn from other jurisdictions through your banking experience that would be helpful for us to understand?

Ms. Mason: One is, recently, where you have all these different global jurisdictions responding to the same geopolitical situation and enforcing sanctions. The difference is that in one jurisdiction there will be clarity that actually ends up raising questions within our jurisdiction. So their sanctions legislation is then accompanied by guidance, and then, when we look at ours, we see that there is guidance here, and that raises the question: Is that similarly the type of guidance on how it's being impacted and what it's intended to cover? Does it equally apply in our jurisdiction? That's where we really get the sense of when you do provide the guidance — because we don't have the answer — it makes us ask the question here in Canada because that further guidance has been provided.

partie qui se retrouve dans cette situation n'a pas à demander individuellement sa propre licence.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Quels sont les garde-fous que le système a mis en place pour que ces licences générales ne puissent pas être utilisées pour contourner le système de sanctions?

[*Traduction*]

Me Mason : Oui, parce qu'il faut que les paramètres relatifs à la licence soient strictement respectés. Si vous ne satisfaites pas à toutes les exigences de ces paramètres précis, alors vous ne pouvez pas utiliser cette licence.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Je vous remercie.

[*Traduction*]

Le sénateur Harder : Merci aux témoins. Maître Mason, en particulier, j'ai bien aimé votre liste de propositions sur ce que nous pourrions songer à recommander, relativement aux réformes ou aux mesures supplémentaires que le gouvernement pourrait prendre.

Compte tenu du fait que les banques exercent leurs activités dans un contexte mondial, pouvez-vous nous parler de vos relations et de vos expériences dans d'autres administrations, dans des pays aux vues semblables aux nôtres, en ce qui concerne leurs régimes? Y a-t-il des éléments communs sur lesquels vous pourriez faire des commentaires, ou savez-vous comment les autres administrations se sont attaquées efficacement aux préoccupations que vous avez soulevées? Quelles leçons pouvons-nous tirer des autres administrations, selon votre expérience du secteur bancaire, et que devrions-nous savoir?

Me Mason : Premièrement, il y a le fait que, récemment, tous ces pays dans le monde ont dû réagir à la même situation géopolitique et appliquer des sanctions. La différence, c'est que, dans une administration donnée, il va y avoir cette clarté et que cela va finir par soulever des questions ici, dans notre pays. Donc, son régime de sanctions est accompagné de directives, puis, quand on regarde ce qui se fait chez nous, nous voyons ces directives, et nous nous posons des questions : les directives sont-elles similaires quant à ce qui est touché et ce qui est censé être visé? Est-ce que cela s'applique également dans notre pays? C'est lorsque cela arrive que nous comprenons l'importance de fournir des directives, parce que nous n'avons pas de réponses, mais, quand des directives complémentaires sont données, cela fait qu'on se pose des questions ici au Canada.

Mr. Alsace: In the United States, the Office of Foreign Assets Control — OFAC — has more resources, but they have 1,700 frequently asked questions — and they keep adding to them — that provide a significant amount of guidance. For each sanctions regime for each country, they also publish a syllabus and a paper around the various sanctions and how they are applied.

In the U.K., the Office of Financial Sanctions Implementation — OFSI — a relatively new agency that was set up this year, they have already published over 100 pages of guidance on Russian sanctions alone.

Those are potentially two examples. We are really just looking for enhanced published guidance and interpretation of the existing regulations.

The Chair: I want to recognize Senator Woo, from British Columbia, who has joined the meeting; and Senator Housakos, from Quebec, who is also present.

Senator Greene: The overall impression that I have been left with, with the answers to questions and the questions themselves, is that the Sergei Magnitsky Law is an act of good intentions, but the implementation of it has been poor. So the intentions of the act have not been recognized, certainly not in full. I would like those around the table to react to that.

Ms. Mason: May I ask you to clarify? Are you speaking to the enforcement of it or the number of sanctions that have been issued under it?

Senator Greene: The enforcement of it.

Ms. Mason: On the enforcement, I would say that it has been enforced upon and that it is definitely being implemented. It's just, again, clarity.

Subject to Mr. Alsace's comments, when we talked earlier about over-compliance, the error would be on the broad brush of its application. I don't have reason to believe that it hasn't been enforced as intended. In fact, it may have been over-enforced, if that's a fair way of saying it.

Mr. Alsace: Our comments with respect to interpretive guidance are less applicable to the Magnitsky Law. The Magnitsky Law is targeting individuals, for the most part, and there aren't a lot of interpretive issues around application of those sanctions because it's very list-based, and either you have relationships or transactions involving those parties or you don't.

M. Alsace : Aux États-Unis, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers — l'Office of Foreign Assets Control ou l'OFAC — a plus de ressources. Tout de même, sa foire aux questions comprend 1 700 questions — et il ne cesse d'en ajouter — et fournit une quantité incroyable d'orientations. Pour chaque régime de sanctions de chaque pays, il publie une trousse documentaire et un document d'information sur les diverses sanctions et la façon dont elles sont appliquées.

Au Royaume-Uni, il y a le Bureau de la mise en œuvre des sanctions financières — l'Office of Financial Sanctions Implementation ou l'OFSI —, un organisme relativement nouveau, puisqu'il a été créé cette année, mais qui a déjà publié plus d'une centaine de pages de directives rien que sur les sanctions contre la Russie.

Ce ne sont que deux exemples parmi d'autres. Essentiellement, ce que nous voulons, c'est qu'on publie plus de directives détaillées et des documents d'interprétation sur la réglementation existante.

Le président : J'aimerais souligner la présence du sénateur Woo, de la Colombie-Britannique, qui s'est joint à la réunion; et aussi la présence du sénateur Housakos, du Québec.

Le sénateur Greene : Mon impression générale, après avoir écouté les réponses aux questions et aussi les questions elles-mêmes, c'est que la loi de Sergei Magnitski est fondée sur de bonnes intentions, mais que sa mise en œuvre laisse à désirer. En résumé, l'esprit de la loi n'est pas respecté, du moins pas en entier. J'aimerais connaître la réaction des gens ici présents.

Me Mason : Pourrais-je vous demander de préciser? Parlez-vous de l'application de la loi ou du nombre de sanctions qui ont été prises en vertu de la loi?

Le sénateur Greene : De son application.

Me Mason : Pour ce qui est de l'application, je dirais que cela a été fait; sans conteste, la loi est mise en œuvre. Encore une fois, c'est une question de clarté.

Pour donner suite aux commentaires de M. Alsace, quand nous avons parlé plus tôt de zèle, les erreurs tiennent plutôt à l'application trop générale de la loi. Je n'ai aucune raison de croire que la loi n'a pas été appliquée comme prévu. J'irais même jusqu'à dire que son application dépasse ce qui était prévu, si je peux m'exprimer ainsi.

M. Alsace : Nos commentaires relativement à des directives d'interprétation, s'appliquent moins à la loi de Magnitski. La loi de Magnitski cible des personnes, la plupart du temps, alors l'application des sanctions soulève moins de problèmes d'interprétation, parce que le processus est vraiment axé sur les listes : soit vous trouvez des relations ou des transactions avec les parties concernées, soit vous n'en trouvez pas.

The guidance that we're looking for is really around SEMA, particularly for Russia, because we're dealing with targeted and sectoral sanctions that are complicated. The issues we mainly struggle with are the challenges in understanding beneficial ownership or control and our relationships with related parties or minority shareholders who could be named.

Ms. Mason: I appreciate you clarifying that, Mr. Alsace. Thank you.

Senator Housakos: My question is for any one of our witnesses here today. Would it be less onerous on banks if the government had an audit function to find assets of targeted individuals under the Sergei Magnitsky Law, or any other act, for that matter, and place that responsibility more on the shoulders of government rather than on banks in order to identify individuals that are involved in nefarious activities?

Mr. Alsace: I don't believe so, in the sense that I think banks are in the best position to be able to identify assets that its entities hold. Global banks, typically, are established with fairly complicated structures, especially when you look at capital markets and wealth management. It would be fairly onerous to have an outside party attempt that. For us, once we have identified a party that is sanctioned, to put in place the sanctions, we do that not just for Canada but for other jurisdictions. We're not saying that's too onerous.

The challenge for us is the actual proper identification of parties. That's the first piece of it. The second is when you are dealing with competing jurisdictions and, let's say, Canadian sanctions are applying only because we're operating as an intermediary on a correspondent bank transaction, we're not sure if it applies or not, and that's where we're looking for interpretive guidance on what to do.

Ms. Mason: Even in the case when we're not dealing with banks but private entities that are engaging in transactions, it's fair to say that the persons who were participating in those transactions have a better sense of who they are dealing with and what assets are being dealt with than the government would have a line of sight into.

Senator Housakos: Wouldn't you think the government, because of our intelligence capacity, would be able to identify information which the banks would not be privy to under current circumstances?

Ms. Mason: To the extent that was available and could add to the intelligence that would be provided, then yes, that would be incremental. It's just that for us, as we manage through the

Les directives dont nous avons vraiment besoin concernent la LMES, en particulier pour la Russie, parce qu'il s'agit de sanctions ciblées et sectorielles qui sont compliquées. Ce qui nous cause vraiment des difficultés, c'est que nous devons décortiquer la propriété effective ou le contrôle et nos liens avec les parties ou les actionnaires minoritaires qui pourraient être désignés.

Me Mason : Merci d'avoir clarifié, monsieur Alsace. Merci.

Le sénateur Housakos : Ma question s'adresse à l'un ou l'autre de nos témoins d'aujourd'hui : est-ce que ce serait plus simple pour les banques si le gouvernement avait un mécanisme d'audit pour trouver les biens des personnes ciblées par la loi de Sergei Magnitski — ou par n'importe quelle autre loi, incidemment —, afin que la responsabilité d'identifier les personnes malfaisantes incombe davantage au gouvernement qu'aux banques?

M. Alsace : Je ne pense pas, en ce sens que les banques, selon moi, sont les mieux placées pour identifier les biens appartenant à ces entités. Les banques mondiales ont habituellement des structures assez compliquées, surtout quand il s'agit de marchés financiers et de gestion du patrimoine. Ce serait assez lourd qu'une tierce partie essaie de faire cela. En ce qui nous concerne, une fois que nous avons identifié la partie sanctionnée et que nous appliquons des sanctions, nous ne le faisons pas uniquement pour le Canada, mais aussi pour les autres pays. Nous ne disons pas que c'est trop lourd.

La difficulté, pour nous, est en fait d'identifier correctement les parties. C'est un premier point. Le deuxième point, c'est que, lorsqu'il y a plus qu'un pays concerné et que, disons, les sanctions canadiennes s'appliquent uniquement parce que nous agissons en tant qu'intermédiaire pour une transaction avec un correspondant bancaire, nous ne savons pas si les sanctions s'appliquent ou non, et c'est à cet égard que nous avons besoin de directives d'interprétation.

Me Mason : Même lorsque nous ne faisons pas affaire avec des banques, mais avec des entités privées, qui font ces transactions, je pense qu'il est juste de dire que les personnes qui font ces transactions ont une meilleure idée des gens ou des entités avec qui elles interagissent et des biens qui sont concernés, ce que le gouvernement ne pourrait pas aussi bien savoir.

Le sénateur Housakos : Mais ne croyez-vous pas que le gouvernement, vu sa capacité de renseignement, serait en mesure d'accéder à de l'information que les banques ne pourraient pas obtenir, dans les circonstances actuelles?

Me Mason : Dans la mesure où ces renseignements seraient accessibles et pourraient s'ajouter à l'information fournie, alors oui, ce serait un avantage supplémentaire. C'est seulement que pour nous, lorsque nous prenons des mesures par rapport à des

specific sanctions and the names, we are not in a position to obviously detect various matches.

Mr. Alsace: We certainly would appreciate greater information sharing amongst banks and a regime that could facilitate that similar to other regimes. That definitely would assist being able to enhance sanctions evasion, at least in Canada.

Ms. Mason: Perhaps it's more incremental than in place of.

The Chair: My question is based on the last few questions. One of the things we're trying to get at in the hearings we have had so far is the issue of guidance — you have both addressed that — transparency and consistency.

Mr. Alsace, you represent the largest bank in the country, and you have talked about other jurisdictions and having to check. I'm assuming that, since Magnitsky-style laws are relatively new in most of the G7 countries, you have a fair amount of interaction with banks and other jurisdictions, who in turn are applying pressure on their governments for the guidance, transparency and consistency that you also seek.

Would you say that your collaboration is increasing with banks in other jurisdictions? Or is this becoming increasingly difficult in the current state of affairs where, of course, the sanctions against the Russian Federation and individuals are really unprecedented?

Mr. Alsace: Thank you for that question. Absolutely: Especially since February, with what's happened under Russia, and I think under the Sergei Magnitsky Law as well, there has been enhanced collaboration amongst international financial institutions. I try to attend numerous conferences in other jurisdictions, and we're saying fairly similar things. We're all struggling around how to interpret the changes, how to best deal with it and making sure that we're complying. How can we collaborate on best practices? One sound bite that I have heard is that, just in comparison, Canada stands out for a lack of guidance as compared to virtually every other global jurisdiction.

The Chair: That would include Germany, for example, where Deutsche Bank is a lender of choice to Russian entities.

Mr. Alsace: It would include Germany, Switzerland, Australia, United Kingdom and Ireland.

The Chair: Thank you.

sanctions ou à des noms précis, nous ne sommes pas bien placés pour détecter les diverses correspondances, évidemment.

M. Alsace : Nous aimerais évidemment qu'il y ait davantage d'échange d'informations entre les banques et que le régime le facilite, comme le font d'autres régimes. Cela serait évidemment utile pour contrer davantage le contournement des sanctions, du moins au Canada.

Me Mason : Donc, peut-être qu'il s'agit d'ajouter quelque chose, plutôt que de remplacer quelque chose.

Le président : Ma question donne suite aux dernières questions. L'une des choses que nous essayons de comprendre, dans les réunions que nous avons eues jusqu'ici, concerne — vous en avez tous deux parlé — la transparence et la cohérence des directives.

Monsieur Alsace, vous représentez la plus grande banque du pays, et vous avez parlé d'autres administrations et du besoin de vérifier. Je tiens pour acquis que, puisque les lois comme la loi de Magnitski sont relativement nouvelles dans la plupart des pays du G7, vous avez beaucoup échangé avec les autres banques et les autres administrations, et que celles-ci, à leur tour, font pression sur leurs gouvernements pour avoir des directives, de la transparence et de la cohérence, comme vous le demandez.

Diriez-vous que vous collaborez de plus en plus avec les banques d'autres pays? Ou alors, est-ce que cela devient de plus en plus difficile à cause de la situation actuelle, puisque les sanctions contre la Fédération russe et les Russes sont évidemment sans précédent?

M. Alsace : Merci de la question. Absolument : surtout depuis février, depuis ce qui est arrivé avec la Russie — et je pense également depuis la loi de Sergei Magnitski —, les institutions financières internationales ont accru leur collaboration. J'essaie de participer à de nombreux congrès dans d'autres administrations, et nous disons tous des choses sensiblement similaires. Nous avons tous de la difficulté à interpréter les changements, à savoir quelles sont les meilleures mesures à appliquer et à nous assurer que nous sommes en conformité. Nous nous demandons aussi comment nous pouvons collaborer pour échanger des pratiques exemplaires. J'ai aussi souvent entendu dire que, juste en comparaison, le Canada fait bande à part parce qu'il ne donne pas de directives, contrairement à presque tous les autres pays du monde.

Le président : Cela inclurait l'Allemagne, par exemple, parce que la Deutsche Bank est l'un des prêteurs de choix pour les entités russes.

M. Alsace : Cela inclurait l'Allemagne, la Suisse, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Irlande.

Le président : Merci.

Senator Richards: There has to be some measures put in place for some kind of compensation. I know it is early days, but if there was ever a mistake made with your Sergei Magnitsky Law, with the banks or the governments, is there any possible compensation? Do you have anything in place where that could happen or have you even considered that yet? I haven't seen any law yet that hasn't at times had a mistake made over a certain amount of time about certain individuals.

Mr. Alsace: Honourable senator, are you referring to an enforcement regime in the event that a bank errs and lets money go to an oligarch when it shouldn't have?

Senator Richards: Yes, that, or that you target the wrong person. As you mentioned earlier, sometimes with names that are hyphenated you don't get a handle on who they are actually after. I am wondering if there is any situation where the wrong person is blamed or targeted. Can there be any compensation for that individual, or have you considered that at all?

Mr. Alsace: We definitely consider errors. Actually, we're very conscious about any compliance with sanctions laws because of the strict liability nature of the regime. That's why we take such care in making sure we get it right the first time as much as possible. Although we have automated systems to do detection and screening, virtually any potential match is subject to, at least, our review. It's fairly universal across our industry to make sure we aren't making a mistake.

Having said that, humans are fallible and errors can occur from time to time. We've seen that, potentially, from enforcement. The RCMP is there to enforce against us, and I would expect that if we erred and inadvertently interrupted a client's funds without legal right to do so, we would be subject to a claim in a court of law or a complaint to the Financial Consumer Agency of Canada — FCAC — et cetera.

Senator Richards: You mentioned that, for instance, certain hockey players playing in the former Soviet Union and Russia right now are having a problem getting their funds. It must put them in a very tenuous situation over there.

Mr. Alsace: It's a challenge for the clients, and we do what we can for them. We have been advocating on their behalf with the department. It's unfortunate that we haven't received a response to date.

Ms. Mason: That's a situation where, clearly, no error is being made. It's a question of whether that was a permit or policy exception that would apply.

Le sénateur Richards : Il faut que des mesures d'indemnisation soient en place. Je sais que cela ne fait pas longtemps, mais, si jamais une erreur était commise, au titre de la loi de Sergei Magnitski, ou si les banques ou les gouvernements commettaient une erreur, a-t-on prévu une indemnisation? Y a-t-il des mécanismes en place, si cela arrivait, ou y avez-vous même songé? Je n'ai jamais vu une loi qui, à un moment ou à un autre, n'a pas entraîné une erreur, après un certain temps, pour certaines personnes.

M. Alsace : Honorable sénateur, parlez-vous d'un régime d'exécution, pour le cas où une banque commet une erreur et permet un virement interdit à un oligarque?

Le sénateur Richards : Oui, cela, ou si la mauvaise personne est ciblée. Comme vous l'avez mentionné plus tôt, parfois, quand il y a des noms composés, vous ne savez pas très bien qui est véritablement visé. Je me demandais s'il était déjà arrivé que la mauvaise personne ait été blâmée ou ciblée. Cette personne peut-elle être indemnisée? Avez-vous même songé à cela?

M. Alsace : Nous faisons évidemment attention à ne pas commettre d'erreur. À dire vrai, nous faisons preuve d'une extrême prudence pour nous conformer en tous points aux lois en matière de sanctions, étant donné la nature stricte du régime de responsabilités. C'est pour cette raison que nous déployons tant d'efforts pour nous assurer de bien faire les choses la première fois, autant que possible. Même si nous avons des systèmes automatisés pour les détections et les vérifications, pour ainsi dire toutes les correspondances potentielles sont soumises, à tout le moins, à notre examen. C'est quelque chose d'assez universel dans notre secteur, pour nous assurer que nous ne faisons pas d'erreur.

Cela dit, les humains ne sont pas parfaits, il peut y avoir des erreurs de temps en temps. Nous savons que c'est possible, à cause des organismes d'application de la loi : la GRC est là pour s'assurer que nous appliquons la loi, et je m'attends à ce que, si nous commettons une erreur et que nous bloquons par erreur les fonds d'un client sans en avoir l'autorisation légale, alors nous nous exposerions à une réclamation devant une cour de justice ou à une plainte à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada — l'ACFC — etc.

Le sénateur Richards : Vous avez dit, par exemple, que des joueurs de hockey qui jouent pour l'ancienne Union soviétique et la Russie ont actuellement de la difficulté à accéder à leurs fonds. Leur situation doit donc être très précaire là-bas.

M. Alsace : Cela pose un problème pour les clients, mais nous faisons ce que nous pouvons pour eux. Nous avons plaidé en leur faveur auprès du ministère, mais malheureusement, nous n'avons toujours pas de réponse jusqu'ici.

Me Mason : Mais dans cette situation, il est clair qu'il ne s'agit pas d'une erreur. Il s'agit plutôt de savoir si un permis ou une exception à la politique s'appliqueraient.

Senator Richards: I will finish up by saying I agree with that and know that, but it casts a broad net at times. That's all I'm saying.

Ms. Mason: Agreed.

Senator Loffreda: We've covered a lot of ground. What is your biggest industry challenge with respect to identifying the parties to sanction? Would you say its intelligence or technology? Would it be resources or human resources, training or guidance?

I know from my experience that it sounds easy, but it's very difficult to identify the parties. We had a lot of training with staff and what have you and were always up to date with that. If there were an area of improvement where we can get quick results, especially given today's geopolitical environment and challenges, where would that be?

Mr. Alsace: One of the biggest challenges we have — and this is going to be very difficult to achieve — is a divergence among the G7 jurisdictions. We operate in multiple jurisdictions and having different lists apply is one of the biggest challenges that we have; different applications in different countries. Whether or not it is foreseeable in the future that we can gain some consistency amongst countries in terms of a list and information that would be included in those lists, that would certainly be helpful.

As Ms. Mason mentioned, we need guidance. That's really causing us operational impact. If we actually have to halt payments or transactions because we don't have clarity, it really slows down the process and it really causes strain on my staff. When the sanctions first hit from Russia back in February, I had my team working around the clock, almost 24 hours a day for weeks, just to be able to comply. We knew we had to make sure we processed payments and we got money out the door so that we weren't impacting customers detrimentally. Part of the challenge is when the government drops large numbers of names on us, or essentially a new sanctions regime, that they perhaps give some consideration to the operational impacts of doing that and if they could possibly do it gradually.

Senator Loffreda: Ms. Mason, do you have any comments on that based on your industry experience?

Ms. Mason: I have nothing to add. I think Mr. Alsace has captured that quite well.

Senator Harder: I want to briefly follow up on my previous question, some of which we have been talking about in subsequent questions. It seems to me that where we are so

Le sénateur Richards : Pour terminer, je dirais que je suis d'accord avec vous, et que je comprends, mais tout ce que je dis, c'est que parfois, nous ratissons large.

Me Mason : Je suis d'accord.

Le sénateur Loffreda : Nous avons couvert beaucoup de terrain. Quel est le plus gros défi, dans votre secteur, pour ce qui est d'identifier les parties à sanctionner? Est-ce que cela tient davantage au renseignement ou à la technologie? Est-ce que ce serait du côté des ressources ou des ressources humaines, de la formation ou des directives?

Je sais d'expérience que cela peut sembler facile, mais c'est en vérité très difficile d'identifier les parties. Nous avons dû suivre beaucoup de formation avec le personnel et tout le reste, et nous avons toujours été à jour. S'il y avait un aspect à améliorer pour obtenir des résultats rapidement, surtout compte tenu du contexte et des défis géopolitiques actuels, qu'est-ce que ce serait?

M. Alsace : L'un des plus gros défis pour nous — et c'est un défi qui sera très difficile à surmonter — tient aux divergences entre les pays du G7. Nous avons des activités dans divers pays, et le fait que plus d'une liste s'applique est l'un des plus gros défis pour nous; différentes sanctions à appliquer dans différents pays. Je ne sais pas si nous pourrions, dans un avenir proche, avoir une certaine uniformité entre les pays pour ce qui est de la liste et de l'information comprise dans ces listes, mais ce serait certainement utile.

Comme Me Mason l'a mentionné, nous avons besoin de directives, parce que cela a vraiment des répercussions sur nos activités. Quand nous devons littéralement interrompre des paiements ou des transactions parce que quelque chose n'est pas clair, cela ralentit vraiment le processus, et cela met énormément de pression sur mon personnel. Quand il y a eu les premières sanctions en Russie, en février, il a fallu que mon équipe travaille sans relâche, presque 24 heures par jour pendant des semaines, simplement pour que nous soyons en conformité. Nous savions qu'il fallait traiter les paiements et faire sortir l'argent, pour éviter les répercussions défavorables sur les clients. Une partie du problème, c'est que le gouvernement nous envoie un paquet de noms — essentiellement, un nouveau régime de sanctions — et qu'il pourrait peut-être prendre en considération les conséquences sur le plan opérationnel de cette façon de faire, et peut-être faire cela graduellement.

Le sénateur Loffreda : Maître Mason, avez-vous des commentaires à ce sujet, d'après votre expérience dans le secteur?

Me Mason : Je n'ai rien à ajouter. Je pense que M. Alsace a très bien expliqué.

Le sénateur Harder : Rapidement, je voudrais donner suite à ma question précédente, que nous avons abordée en partie dans des questions subséquentes. Il me semble, puisque nous sommes

engaged on ensuring that in imposing sanctions there is a broad alignment among like-minded nations, especially the G7, that there would be a concomitant coordination on the operational implementation of those sanctions across the jurisdictions. If I'm hearing from you that there isn't, I think that should be one of the major observations of this committee, and a suggestion that the lessons learned, particularly from the Russian sanctions, might be a good way to start. I would like your reaction to that.

Ms. Mason: We are very supportive of seeing the Canadian system evolve. We obviously recognize the importance that the sanctions actually be made. The question is: What can we do to grow the system to make it more effective and efficient as we implement?

Senator Harder: Thank you.

Senator Housakos: My question has to do specifically with what mechanisms the banks currently have in place in order to track down funds that are being laundered and transferred through your institutions into Canada by various authoritarian regimes around the world, particularly when they are using family members or friends and entities that don't necessarily carry the name of these people we have on various lists.

What mechanisms do the banks have in place in order to track down these very lucrative schemes that some of these authoritarian regimes and corrupt regimes are using to transfer their funds through family and friends into Canada?

Ms. Mason: I believe the commercial programs that we use go beyond the named individuals and attempt to get those types of associations so you can see, by flagging, if someone might indirectly be attempting to achieve the transaction on behalf of the party specifically on the list.

I will turn it to Mr. Alsace for a more practical approach.

Mr. Alsace: We can purchase enhanced lists and enhanced intelligence that we procure from third-party service providers, and we do that as part of our due diligence process, at additional cost. My team, for example, will look at social media to help detect parties who may be related or close to oligarchs or organized crime.

Quite frankly, in my view, anyway, I think it's too late. I don't think there is a lot of oligarch money left in Canada. If there was some, it's gone. I think there was an RCMP report in the spring saying there is maybe \$150 million or so. Compare that to the

déterminés à ce que l'imposition de sanctions se fasse généralement en harmonie avec les pays aux vues similaires aux nôtres, surtout les pays du G7, alors il devrait y avoir une coordination simultanée, sur le plan opérationnel, pour la mise en œuvre des sanctions dans chaque administration. Mais ce que je vous entendez dire, c'est que ce n'est pas le cas, et je pense que cela devrait être l'une des principales observations de notre comité, et peut-être qu'un bon point de départ serait de recommander les leçons que nous avons retenues, en particulier en ce qui a trait aux sanctions contre la Russie. J'aimerais avoir vos commentaires par rapport à cela.

Me Mason : Nous sommes tout à fait en faveur que le régime canadien évolue. Bien sûr, nous reconnaissions l'importance d'imposer des sanctions. La question est : que pouvons-nous faire pour développer le système afin de le rendre plus efficace et efficient au fur et à mesure de la mise en œuvre?

Le sénateur Harder : Merci.

Le sénateur Housakos : J'aimerais savoir précisément quels mécanismes les banques utilisent actuellement pour suivre les fonds qui sont blanchis ou qui sont transférés par l'intermédiaire de vos institutions, au Canada, par divers régimes autoritaires des quatre coins du monde, en particulier quand ceux-ci utilisent un membre de la famille ou un ami et des entités qui n'ont pas nécessairement le nom des gens désignés dans les diverses listes.

De quels mécanismes les banques disposent-elles pour reconnaître ces stratagèmes très lucratifs que certains régimes autoritaires et certains régimes corrompus utilisent pour transférer leurs fonds, par l'intermédiaire de leur famille et de leurs amis, au Canada?

Me Mason : Je crois que nos programmes commerciaux vont plus loin que le nom des personnes en essayant de cerner ce genre d'associations, en créant des alertes quand une personne essaie, peut-être indirectement, de faire un virement au nom d'une partie en particulier ciblée dans la liste.

Je vais donner la parole à M. Alsace, qui pourra vous parler de l'approche pratique.

M. Alsace : Nous pouvons acheter des listes détaillées et du renseignement détaillé auprès de fournisseurs de services tiers, et c'est ce que nous faisons dans le cadre de notre processus de diligence raisonnable, même si cela entraîne des coûts supplémentaires. Mon équipe, par exemple, scrute les médias sociaux pour aider à cerner les parties qui font peut-être partie de la famille ou alors qui sont proches des oligarques ou du crime organisé.

Très franchement, je crois que, de toute façon, il est trop tard. Je ne pense pas qu'il reste beaucoup d'argent des oligarques au Canada. S'il y en avait, il n'y en a plus. Je pense que la GRC a publié un rapport au printemps qui disait qu'il y a peut-être 150 millions de dollars, environ. En comparaison, au Royaume-Uni,

U.K. They have \$18 billion, as their OFSI just reported last week.

I think that money has gone to non-rule-of-law jurisdictions that have weak compliance.

Senator Housakos: The focus seems to be on oligarchs in Russia because they are the flavour of the month, but the truth of the matter is there are more regimes around the world that are corrupt and authoritarian in scope than there are democracies.

Above and beyond oligarchs, we have heard from sources how family members of the Iranian regime are laundering money through Canada; some of them are already in Toronto. We have heard through media sources of a number of operations and entities that are funding electoral campaigns here in Canada — even CSIS has brought it to the attention of the Prime Minister — and influencing our elections.

On the one hand, it's great to say that the banks are confident there is not a lot of oligarch money left in Canada, but based on what CSIS has been saying to the Prime Minister's Office, the parliamentary committees and our intelligence forces, Canada seems to be a place that is attracting money from regimes in places like Haiti, Iran and other places around the world. I can go through the list.

Besides Google searches and the due diligence you are taking to deal with the process from what I have heard from you, are there any other measures of tangible cooperation with our security forces? When they go to the Prime Minister's Office and say that there is \$250,000 that the Chinese regime used to influence Canadian elections, I assume they ran that money through financial institutions.

Mr. Alsace: I'm not going to talk about money laundering, but from the sanctions evasion perspective, yes, the banks are cooperating with the RCMP. The RCMP is kicking off an evasion project, a public-private partnership that we are involved with. We are looking at that closely.

Ms. Mason: From an AMO perspective — ability, motivation, and opportunity — there is always intelligence coming this way from FINTRAC — the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada — if they are looking to us to identify specific indicators which we would then apply as we review unusual or suspicious activity within our organizations in transactions of customers.

Senator Loffreda: I want to follow up on Senator Housakos' question, which is a good question. In my days, Mr. Alsace, in the financial industry, the first rule that you had to abide by religiously was "Know Your Client," or KYC. I want you to elaborate a little and not have Canadians concerned about what

on parle de 18 milliards de dollars, selon le rapport que l'OFSI a publié la semaine dernière.

Je pense que l'argent a été transféré dans des pays qui ne respectent pas la primauté du droit, où il n'y a pas de conformité.

Le sénateur Housakos : On semble mettre l'accent sur les oligarques russes parce qu'ils sont la saveur du mois, mais la vérité, c'est qu'il y a plus de régimes dans le monde qui sont corrompus et autoritaires qu'il n'y a de démocraties, en proportion.

Mais il n'y a pas que les oligarques; nous avons appris de certaines sources que des membres de la famille des dirigeants iraniens blanchissent de l'argent au Canada; certains sont déjà à Toronto. Des sources médiatiques ont parlé d'un certain nombre d'opérations et d'entités qui financent des campagnes électorales ici au Canada — le SCRS a d'ailleurs porté le fait à l'attention du premier ministre —, et qui influencent nos élections.

D'un côté, c'est une excellente chose de pouvoir dire que les banques sont convaincues qu'il ne reste pas beaucoup d'argent appartenant à des oligarques au Canada, mais, d'après ce que le SCRS a communiqué au Cabinet du premier ministre, aux comités parlementaires et aux services de renseignement, il semble que le Canada soit un endroit attirant pour l'argent de régimes comme Haïti, l'Iran et d'autres endroits dans le monde. Je pourrais vous lire la liste.

À part les recherches sur Google et le processus de diligence raisonnable dont vous avez parlé, y a-t-il d'autres mesures pour coopérer concrètement avec nos forces de sécurité? Quand on dit au Cabinet du premier ministre que le régime chinois a dépensé 250 000 \$ pour influencer les élections canadiennes, je tiens pour acquis que l'argent est passé par des institutions financières.

M. Alsace : Je ne vais rien dire sur le blanchiment d'argent, mais, en ce qui concerne le contournement des sanctions, les banques coopèrent effectivement avec la GRC. La GRC est en train de lancer un projet de lutte au contournement, c'est un partenariat public-privé auquel nous participons. Nous suivons cela de près.

Me Mason : Du point de vue du modèle motivation-opportunité-capacité, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada — le CANAFE — fournit toujours de l'information lorsqu'il nous demande de cerner des indicateurs précis, et ensuite, nous appliquerions ces indicateurs pour examiner les activités inhabituelles ou suspectes dans les transactions des clients de nos organisations.

Le sénateur Loffreda : Je voudrais donner suite à la question du sénateur Housakos, parce que c'est une bonne question. À mon époque, monsieur Alsace, quand j'étais dans le domaine des finances, la première règle qu'il fallait suivre religieusement était « Connaissez votre client ». J'aimerais que vous nous donniez un

the banks are doing. How important is the “Know Your Client” rule? How important is it in identifying your parties and the parties to sanction? With technology, if there was one area where you need improvement in knowing your client — because it’s not that easy to open up a bank account. It’s not that easy to deal with a bank, especially in Canada. We all know that. Could you elaborate on that and alleviate the concern we and Canadians have on that issue?

Mr. Alsace: Let me answer the first part about KYC. Absolutely, that’s important. That’s the core of being able to combat financial crime.

Senator Loffreda: The first thing was that, regardless of what the credit rating was, if you don’t know your client, you’re not dealing with them. Is that still the golden rule in the finance industry? We are a nation of trade. Over 80% of our GDP is import and export.

Mr. Alsace: We are, absolutely, but there is increasing pressure, I will say, not so much to know who your client is but who your client is dealing with. In this age, we are now under a lot of pressure to be able to advance instant payments. We’re competing with fintechs that aren’t under the same regulatory regime as banks, and our clients are interacting with them. That’s where the risk is.

There is no obligation to actually identify legal names of parties. That’s the whole foundation of crypto-currency: anonymity. That presents a challenge for financial institutions. That’s where the risk is.

One of the things we need to do in Canada is to attack the beneficial ownership issue, not from a federal perspective but provincially. The provinces have to be aligned on this, and that’s where we still have opaqueness in Canada.

Senator Loffreda: Thank you.

The Chair: I’d like to thank our two witnesses, Ms. Mason and Mr. Alsace, for their very valuable contributions today.

Colleagues, for our second panel, we are pleased to welcome two experts via video conference. We have Craig Martin, Professor and Co-Director of the International and Comparative Law Center at Washburn University School of Law, in Kansas; and Michael Nesbitt, Associate Professor, Faculty of Law at the University of Calgary.

peu plus de détails, pour éviter que les Canadiens aient des préoccupations à l’égard de ce que font les banques. Quelle importance accordez-vous à cette règle, « Connaissez votre client »? Quelle importance accordez-vous au fait d’identifier vos parties et les parties à sanctionner? Avec la technologie, s’il y a un domaine dans lequel vous devez vous améliorer, c’est connaître votre client... parce que ce n’est pas si facile que cela d’ouvrir un compte bancaire. Ce n’est pas si facile de faire des affaires avec une banque, surtout au Canada. Nous le savons tous. Pourriez-vous donc nous donner plus de détails, pour atténuer les préoccupations que nous et que les Canadiens et Canadiennes ont par rapport à cela?

M. Alsace : Laissez-moi répondre à la première partie de votre question, sur la règle de « Connaissez votre client ». C’est important, absolument. C’est une composante essentielle de la lutte contre les crimes financiers.

Le sénateur Loffreda : D’abord, peu importe quelle était la cote de crédit de votre client, si vous ne le connaissez pas, ne faites pas affaire avec lui. Est-ce que c’est toujours la règle d’or dans le milieu des finances? Nous sommes un pays commerçant. Plus de 80 % de notre PIB provient des importations et des exportations.

M. Alsace : Oui, absolument, et la pression s’accentue, pas autant, je dirais, pour ce qui est de connaître votre client, mais pour savoir avec qui votre client fait affaire. À notre époque, nous subissons beaucoup de pression relativement aux paiements instantanés. Nous sommes en concurrence avec les entreprises de technologies financières, qui ne sont pas assujetties au même régime réglementaire que les banques, et nos clients font des affaires avec elles. Voilà le risque.

Ces entreprises ne sont littéralement pas tenues de donner le nom légal des parties. C’est le fondement de la cryptomonnaie : l’anonymat. Cela pose problème aux institutions financières. Voilà le risque.

L’une des choses que nous devons faire, au Canada, c’est nous attaquer au problème de la propriété effective, pas autant à l’échelon fédéral, mais à l’échelon provincial. Il faut que les provinces soient en harmonie par rapport à cela, mais il y a encore une opacité de ce côté-là au Canada.

Le sénateur Loffreda : Merci.

Le président : J’aimerais remercier nos deux témoins, Me Mason et M. Alsace, de leur très précieuse contribution aujourd’hui.

Chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir notre deuxième groupe de témoins, deux experts, par vidéoconférence. Nous accueillons M. Craig Martin, professeur et codirecteur du Centre de droit international et de droit comparé, de la Washburn University School of Law, du Kansas, et M. Michael Nesbitt, professeur agrégé, Faculté de droit, de l’Université de Calgary.

Welcome to the committee. Thank you both for joining us.

Professor Martin, the floor is yours for an opening statement.

Craig Martin, Professor and Co-Director, International and Comparative Law Center, Washburn University School of Law, as an individual: Thank you, Mr. Chair and honourable senators, for the invitation to appear before you today. I applaud the work you are doing in conducting this important review of Canadian economic sanctions law and policy.

By way of overview, in contrast to some of the earlier witnesses, my focus today will be on the broader international law issues implicated by the Sergei Magnitsky Law and SEMA. Indeed, I understand that I was invited to testify because of my policy report *Economic Sanctions Under International Law: A Guide for Canadian Policy*, which was published last year by the Rideau Institute and the University of Ottawa Human Rights Research and Education Centre.

I understand the report hasn't been circulated to members of the committee yet, but I commend it to your review as I can't quite do justice to the nuance and complexity of the analysis in my comments here today. In short, however, there is a tendency in the Canadian sanctions discourse to simply accept that autonomous sanctions, that is, sanctions not authorized by UN Security Council Resolution —

The Chair: Professor Martin, I am sorry to interrupt you. We're having a translation issue at the moment.

We'll go to Professor Nesbitt. We'll fix the technical issue and come back to you, Professor Martin. My apologies.

Mr. Martin: Not at all.

Michael Nesbitt, Associate Professor, Faculty of Law, University of Calgary, as an individual: Thank you, Senator Boehm. I wanted to thank everyone — honourable members of the standing committee and those who worked behind the scenes — who made this review of the SEMA and the Sergei Magnitsky Law happen. It is a sincere honour to sit before you today.

I have had the great privilege to listen to previous sessions, including the one we just had with eminent panellists. Without fail, I'd like to support the commentary that you've heard to date.

Bienvenue au comité. Merci à vous deux d'être avec nous.

Monsieur Martin, vous avez la parole pour nous présenter votre déclaration préliminaire.

Craig Martin, professeur et codirecteur, Centre de droit international et de droit comparé, Washburn University School of Law, à titre personnel : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs et sénatrices, de m'avoir invité à témoigner devant vous aujourd'hui. Je tiens à vous féliciter du travail que vous accombez en entreprenant cet important examen de la législation et des politiques canadiennes en matière de sanctions économiques.

Pour vous donner un aperçu, contrairement à certains des témoins précédents, mon témoignage d'aujourd'hui sera axé sur des questions plus vastes de droit international touchant la loi de Sergei Magnitski et la LMES. D'ailleurs, je crois savoir que j'ai été invité à témoigner en raison de mon rapport stratégique intitulé *Economic Sanctions Under International Law: A Guide for Canadian Policy*, soit « les sanctions économiques en droit international : un guide pour les politiques canadiennes », publié l'année dernière par le Rideau Institute et le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa.

Je crois savoir que le rapport n'a pas encore été distribué aux membres du comité, mais je vous recommande fortement d'en tenir compte dans le cadre de votre examen parce que mon témoignage d'aujourd'hui ne saurait rendre justice aux nuances et à la complexité de l'analyse. En résumé, toutefois, il y a une tendance, dans le discours relatif aux sanctions canadiennes, à simplement accepter les sanctions autonomes, c'est-à-dire les sanctions qui n'ont pas été autorisées par résolution du Conseil de sécurité de l'ONU...

Le président : Monsieur Martin, je m'excuse de vous interrompre. Nous éprouvons des problèmes de traduction.

Nous passerons à M. Nesbitt. Nous allons tenter de régler le problème technique et nous reviendrons à vous, monsieur Martin. Toutes mes excuses.

M. Martin : Aucun souci.

Michael Nesbitt, professeur agrégé, Faculté de droit, Université de Calgary, à titre personnel : Merci, sénateur Boehm. Je tiens à remercier tout le monde — honorables membres du Comité permanent et tous ceux qui ont travaillé dans l'ombre afin que cet examen de la LMES et de la loi de Sergei Magnitski puisse se faire. C'est un véritable honneur de comparaître devant vous aujourd'hui.

J'ai eu l'immense privilège d'écouter les séances précédentes, y compris celle que nous venons de tenir avec de brillants experts. Je souscris entièrement aux commentaires que vous avez entendus jusqu'à maintenant.

I am an academic in the field of criminal and national security law primarily and thus the bulk of my commentary today will focus on the relevant sanctions regimes from a legal and particularly a criminal law enforcement perspective. Having said that, in the past decade I have also had the privilege of working as a diplomat for Global Affairs Canada, who I will call GAC from here on out, including on international law and sanctions law, as well as being the team lead on Syria and Iran sanctions policy.

With that, let me tell you briefly the story of autonomous sanctions enforcement in Canada. In Canada, good and responsible large private actors — the ones you just spoke with from big financial institutions — are primarily, indeed almost exclusively, responsible for our autonomous sanctions enforcement. On the government side, enforcement and punishment is almost entirely absent. How do we know that? We have never charged an individual under the Magnitsky Law with a sanctions violation. In 30 years now, since the SEMA was introduced, by my count we have charged one individual and one company for violations. Keep in mind that during this time we have had tens of thousands of sanctions on the books under the SEMA and the Magnitsky Law, hundreds of millions or more in frozen assets and criticism from U.S. agencies about a lack of enforcement, as well as from respected international organizations speaking to Canada's failures to stem the tide of money laundering and sanctions-busting activity.

I'll add that, as someone who follows this closely, every once in a while — what seems like every six months to a year — we see a Canadian arrested in the U.S. for sanctions evasions, the details of which often appear to indicate that Canada too might have enforced under our laws. Right now, it seems the U.S. is doing more enforcement of sanctions-busting activities happening in our jurisdiction than we are. This failure to enforce is a rule-of-law failure. It sends a message to would-be sanctions busters that we are open for business at little expense, and sends a message to allies like the U.S. that we are not a serious partner on the file.

As a starting point, I have three recommendations to begin to remedy enforcement. First, we need a comprehensive review of the legislative regime pertaining to autonomous sanctions, with domestic law enforcement as a focus. As but one example of a possible legal change, to my mind there is no legal reason, domestic or international, right now that would prevent us from changing the SEMA and Magnitsky Law to provide for the power to list known transshippers and the like, even if those transshippers are incorporated outside of the targeted country. If we do not have the courage to go after known transshippers for

Je suis un expert du droit pénal et du droit de la sécurité nationale, principalement, et, par conséquent, mes commentaires porteront majoritairement sur les régimes de sanctions du point de vue juridique et de l'application du droit pénal. Cela dit, au cours de la dernière décennie, j'ai également eu le privilège de travailler en tant que diplomate pour Affaires mondiales Canada, que je vais appeler AMC à partir de maintenant, y compris dans le domaine du droit international et des lois sur les sanctions, et je suis également le responsable de l'équipe du projet sur la politique des sanctions en Syrie et en Iran.

Maintenant, permettez-moi de vous raconter brièvement l'histoire de l'application autonome des sanctions par le Canada. Au Canada, des acteurs privés importants et responsables — ceux des grandes institutions financières avec qui vous venez de parler — sont principalement, voire presque exclusivement, responsables de l'application autonome des sanctions. Du côté du gouvernement, l'application et les sanctions sont presque entièrement absentes. Comment le savons-nous? Nous n'avons jamais accusé personne de ne pas avoir respecté les sanctions au titre de la loi de Magnitski. En 30 ans, depuis l'introduction de la loi de Magnitski, nous n'avons accusé qu'un seul individu et une seule entreprise pour violation. N'oubliez pas que, pendant ce temps, des dizaines de milliers de sanctions ont été prises au titre de la LMES et de la loi de Magnitski, des centaines de millions ou plus d'actifs ont été gelés, des agences américaines ont critiqué le manque d'application de la loi et des organisations internationales respectées ont dénoncé l'incapacité du Canada à endiguer la vague de blanchiment d'argent et de contournement des sanctions.

J'ajouterais que, en tant que personne qui suit ce dossier de près, de temps à autre — ce qui semble être le cas tous les six mois à un an —, un Canadien est arrêté aux États-Unis pour non-respect des sanctions, et les détails de l'incident semblent souvent indiquer que le Canada aurait pu lui aussi appliquer nos lois. À l'heure actuelle, il semble que les États-Unis sévissent davantage en cas de non-respect des sanctions se déroulant sur notre territoire que nous ne le faisons. Ce défaut d'application est un échec de la primauté du droit. Il envoie à ceux qui pourraient ne pas respecter les sanctions le message que nous sommes ouverts aux affaires à moindres frais et envoie aux alliés comme les États-Unis le message que nous ne sommes pas un partenaire sérieux dans ce dossier.

Pour commencer, j'ai trois recommandations pour mieux faire appliquer la loi. Premièrement, nous devons procéder à un examen complet du régime législatif relatif aux sanctions autonomes, en mettant l'accent sur l'application des lois nationales. Pour ne donner qu'un exemple de modifications possibles, je pense qu'il n'existe actuellement aucune raison juridique, nationale ou internationale, qui nous empêcherait de modifier la LMES et la loi de Magnitski afin de pouvoir dresser une liste des transbordeurs connus et des autres acteurs du même genre, même si ces transbordeurs sont constitués en société en dehors du pays visé. Si nous n'avons pas le courage de

targeted countries, as the U.S. did several weeks ago, that is and must be a political decision, but one that is made consciously.

Second, we need a civil law sanctions enforcement regime with significantly higher fines. Under a strictly criminal regime, as exists, we will run into what we call in national security law the intelligence-to-evidence dilemma if we have not done so already — and I suspect we have. The easiest solution is to give the option of regulatory or civil law enforcement of autonomous sanctions, with significantly higher penalties for breaches. Criminal enforcement against companies, as we've seen in our one enforcement action in 30 years against a company, is already dealt with through fines, and small fines at that. A civil regime would allow for greater fines that will have more of a deterrent effect and provide benefits associated with avoiding some of the troublesome aspects of our criminal disclosure regime and the elevated standard of proof in criminal trials.

Third, we need to think differently about how the autonomous sanctions file is managed. Right now, our reviews of autonomous sanctions seem limited by assuming that GAC should continue to be the sole lead on the file and the money should, in general, follow. It is time to question that assumption. CBSA needs money and the opportunity to renovate its work on sanctions — I know there is some coming, perhaps — and more autonomy to lead the way on this. The same is true of the RCMP. But beyond them, CSIS, CSE and the Treasury Board are also implicated. Similarly, one organization not mentioned to date is the Public Prosecution Service of Canada, or PPSC, who will ultimately prosecute these offences, yet there is no internal expertise in this area. We have seen no monetary or human resources commitments with respect to these latter organizations, or much of any talk of money for PPSC and others.

In terms of where to focus, we should also look abroad for solutions, including to the U.K. and U.S. There is no GAC equivalent in those countries that has the responsibilities for the sanctions file that GAC does. In the U.S., for example, the Office of Foreign Assets Control, under the U.S. Treasury Department, is the holder of financial intelligence and helps with the listings, putting together what is essentially the legal case and the finances, investigates shell companies and facilitates the actions and so on. Enforcement is prepared from the moment a listing is first considered and that cannot be done by a state department or Global Affairs.

poursuivre les transbordeurs connus pour les pays ciblés, comme l'ont fait les États-Unis il y a plusieurs semaines, il s'agit et il doit s'agir d'une décision politique, mais d'une décision prise en connaissance de cause.

Deuxièmement, nous avons besoin d'un régime d'application des sanctions de droit civil avec des amendes nettement plus élevées. Dans le cadre d'un régime strictement pénal, tel qu'il existe actuellement, nous nous heurterons à ce que nous appelons en droit de la sécurité nationale au dilemme de la conversion des renseignements en preuve — et je soupçonne que c'est déjà fait. La solution la plus simple est de donner la possibilité d'appliquer des sanctions autonomes par voie réglementaire ou civile, avec des sanctions nettement plus élevées en cas d'infraction. L'application pénale contre des entreprises, comme nous l'avons vu dans notre seule application en 30 ans contre une entreprise, se traduit déjà par des amendes, et de petites amendes en plus. Un régime civil permettrait d'infliger des amendes plus élevées, ce qui aurait un effet dissuasif plus important et aurait l'avantage de nous éviter les aspects problématiques de notre système pénal de divulgation et de la norme de preuve élevée des procès criminels.

Troisièmement, nous devons penser différemment à la façon dont le dossier des sanctions autonomes est géré. À l'heure actuelle, nos examens des sanctions autonomes semblent limités parce que nous supposons qu'AMC devrait continuer à être le seul responsable du dossier et que l'argent devrait en général suivre. Il est temps de remettre en question cette supposition. L'ASFC a besoin d'argent et de la possibilité de repenser son travail sur les sanctions — je sais qu'il y en a peut-être à venir — et de plus d'autonomie pour montrer la voie dans ce domaine. Il en va de même pour la GRC. Mais au-delà d'eux, le SCRS, le CST et le Conseil du Trésor sont également concernés. De même, une organisation qui n'a pas été mentionnée jusqu'à présent est le Service des poursuites pénales du Canada, ou SPPC, qui engagera finalement les poursuites relatives à ces infractions, mais il n'existe aucune expertise interne dans ce domaine. Nous n'avons pas vu d'engagement en ressources financières ou humaines en ce qui concerne ces dernières organisations, et nous n'avons pas beaucoup parlé d'argent en ce qui concerne le SPPC et les autres.

Pour ce qui est de savoir sur quoi nous devons nous concentrer, nous devrions également regarder à l'étranger pour trouver des solutions, notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis. Il n'y a pas dans ce pays un organisme équivalent à l'AMC qui a la responsabilité du dossier des sanctions comme l'AMC. Aux États-Unis, par exemple, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers, qui relève du département du Trésor des États-Unis, est le détenteur des renseignements financiers, et il contribue à l'établissement des listes, en constituant ce qui est essentiellement le dossier juridique et des finances, en enquêtant sur les sociétés fictives et en facilitant les poursuites, et ainsi de suite. L'application est préparée dès qu'une liste est envisagée,

In the U.K., GCHQ will help with open-source investigations at least, if for no other reason than to hide traces of websites visited from government sources looking up potential sanctions targets. GAC does not have the skills necessary to do all of this investigative, legal and enforcement preparation work, much of which has to happen before a listing ever takes place. Moreover, if the goal is coordination, GAC, likewise, might not be the best lead. Investigations could take months or years and GAC has turnover built into its diplomatic function in a way other relevant Canadian agencies do not. Put simply, you are going to go aboard every three years or so and leave the file.

Finally, the legal issues surrounding the enforceability of sanctions are, at the end of the day, on the enforcement side, largely domestic. As a result, I would suggest we take this time to consider whether other agencies should at least have a co-ordination role and how this can be done. Thank you.

The Chair: Thank you, Professor Nesbitt. We'll go back to Professor Martin. My apologies once again. It's what we call *force majeure*. Sometimes things don't work the way they should.

Mr. Martin: Thank you, Mr. Chair. There is a tendency in the Canadian sanctions discourse to simply accept that autonomous sanctions — that is, sanctions not authorized by the UN Security Council — are lawful. There is an assumption that if all of our allies are imposing similar sanctions regimes they must be legitimate and lawful, and indeed virtuous, as the best way to enforce human rights and other international law obligations.

But this somewhat complacent view neglects serious questions being raised in international institutions, in international law scholarship and in the statements and practice by states in other regions of the international community regarding the legality of certain kinds of autonomous sanctions and in particular whether certain sanctions often imposed in the name of human rights do not themselves violate human rights norms and obligations, potentially constitute unlawful intervention in the sovereign affairs of target states and ultimately undermine the international rule of law.

What is more, these arguments are most strongly made by states in the global south precisely where Canada has traditionally tried to champion the rule of law and human rights

ce qui ne peut être fait par un département d'État ou par Affaires mondiales.

Au Royaume-Uni, le GCHQ, le quartier général des communications du gouvernement, contribuera au moins aux enquêtes exploitant des sources ouvertes, ne serait-ce que pour masquer les traces des sites Internet visités par des sources gouvernementales à la recherche de cibles de sanctions potentielles. AMC n'a pas les compétences nécessaires pour effectuer tout ce travail d'enquête, de préparation juridique et de mise en application, dont une grande partie doit être réalisée avant qu'un nom soit inscrit sur la liste. En outre, si l'objectif est la coordination, AMC pourrait ne pas être l'organisation la mieux placée. Les enquêtes peuvent prendre des mois, voire des années, et la fonction diplomatique d'AMC intègre le roulement des effectifs, ce qui n'est pas le cas des autres agences canadiennes concernées. En bref, vous allez embarquer tous les trois ans environ et abandonner le dossier.

Enfin, les questions juridiques entourant l'application des sanctions sont, en fin de compte, du côté de l'exécution, largement nationale. Par conséquent, je suggère que nous prenions le temps de nous demander si d'autres agences devraient au moins participer à la coordination et de quelle façon cela peut être fait. Je vous remercie.

Le président : Merci, monsieur Nesbitt. Nous allons revenir à M. Martin. Je m'excuse encore une fois. C'est ce qu'on appelle un cas de force majeure. Parfois les choses ne fonctionnent pas comme elles le devraient.

M. Martin : Merci, monsieur le président. Dans le discours canadien sur les sanctions, on a tendance à simplement accepter que les sanctions autonomes — c'est-à-dire les sanctions non autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies — sont légales. On part du principe que, si tous nos alliés imposent des régimes de sanctions similaires, les sanctions doivent être légitimes et légales, voire louables, et que c'est le meilleur moyen de faire respecter les droits de la personne et les autres obligations du droit international.

Mais cette vision quelque peu complaisante ne tient pas compte des sérieuses questions soulevées par les institutions internationales et les chercheurs spécialistes du droit international ainsi que dans les déclarations et la pratique des États d'autres régions de la communauté internationale, en ce qui concerne la légalité de certains types de sanctions autonomes et, en particulier, de la question de savoir si certaines sanctions souvent imposées au nom des droits de la personne n'enfreignent pas elles-mêmes les normes et les obligations en matière de droits de la personne, et si elles ne constituerait pas une intervention illégale dans les affaires souveraines des États ciblés en minant en fin de compte la primauté du droit international.

Qui plus est, ces arguments sont surtout avancés par des États de l'hémisphère sud, précisément là où le Canada a traditionnellement essayé de défendre la primauté du droit et le

compliance. There is thus potential tension between the human rights objectives of Canadian sanctions law and policy — the effectiveness of which is often very much in question and has been raised in questions in this committee — and the possibility that such law and policy causes real harm, undermines Canada's broader foreign policy objectives, makes it vulnerable to charges of hypocrisy and is inconsistent with its own constitutional values. Canadian policy-makers need to be more sensitive to these international law implications, develop and implement its economic sanctions law policy more fully informed by the relevant principles and norms of international law and provide a fuller and more detailed public explanation of how such law and policy are, in fact, compliant with international law.

Let me explain a few of these points in the time I have remaining. To begin with the human rights and humanitarian considerations, there are two possible concerns. The first is that statewide sanctions under SEMA, when taken in coordination with allies, create comprehensive sanctions regimes — such as those imposed on Iran prior to 2016, or on Venezuela and more recently on Russia — which are increasingly understood to cause food and health insecurity in target populations leading to real harm and suffering. Humanitarian exceptions built into such regimes for medical supplies and food are typically ineffective because there is over-compliance in fear of violating the regime. There is a growing recognition that such regimes that cause food and health insecurity may violate human rights obligations.

The second way in which Canadian sanctions law raises human rights concerns relates to the targeting of individuals under both the Magnitsky Law and SEMA. The committee has already heard extensive testimony on the absence of disclosure, transparency and guidance relating to the designation of individuals for sanction. The failure to explain what criteria are used to designate people or what evidence was relied upon in specific cases, and the absence of a transparent procedure with clear evidence and other standards for challenging or appealing such designations, all raise issues of procedural fairness and fundamental justice, values that are not only part of international human rights law but, of course, Canadian administrative and constitutional law.

As the committee has heard, many other jurisdictions, particularly in the European Union, provide a much more robust protection regime in these cases. A separate area of concern is that some autonomous sanctions, particularly comprehensive

respect des droits de la personne. Il existe donc une possible tension entre les objectifs relatifs aux droits de la personne des lois et politiques canadiennes en matière de sanctions — dont l'efficacité est souvent remise en question et a été abordée dans les questions posées par votre comité — et la possibilité que ces lois et politiques causent un préjudice réel, minent les objectifs plus larges de la politique étrangère du Canada, rendent ce dernier vulnérable aux accusations d'hypocrisie et soient incompatibles avec ses propres valeurs constitutionnelles. Les décideurs canadiens doivent être plus sensibles à ces implications en matière de droit international, élaborer et mettre en œuvre les politiques en matière de sanctions économiques en s'appuyant davantage sur les normes et les principes pertinents du droit international et fournir une explication publique plus complète et plus détaillée quant à la manière dont ces lois et politiques sont, en fait, conformes au droit international.

Permettez-moi d'expliquer quelques-uns de ces points dans le temps qu'il me reste. Pour commencer par les considérations relatives aux droits de la personne et aux motifs d'ordre humanitaire, il y a deux préoccupations possibles. La première est que les sanctions à l'échelle de l'État prises en vertu de la LMES, lorsqu'elles sont prises en coordination avec les alliés, créent des régimes de sanctions complets — comme ceux imposés à l'Iran avant 2016 ou au Venezuela et plus récemment à la Russie —, qui, on le constate, de plus en plus, provoquent une insécurité alimentaire et sanitaire dans les populations cibles, entraînant ainsi concrètement des préjudices et des souffrances. Les exceptions d'ordre humanitaire intégrées à ces régimes, touchant les fournitures médicales et les denrées alimentaires, sont généralement inefficaces car il y a une conformité excessive par crainte d'enfreindre le régime. Il est de plus en plus reconnu que ces régimes qui provoquent l'insécurité alimentaire et sanitaire peuvent enfreindre les obligations en matière de droits de la personne.

La deuxième préoccupation en matière de droits de la personne soulevée par législation canadienne sur les sanctions concerne le ciblage d'individus au titre de la loi de Magnitski et de la LMES. Le comité a déjà entendu de nombreux témoignages sur l'absence de divulgation, de transparence et d'orientation concernant la désignation des personnes à sanctionner. Le fait de ne pas expliquer les critères utilisés pour désigner des personnes ou les preuves sur lesquelles on s'est appuyé dans des cas spécifiques ainsi que l'absence d'une procédure transparente indiquant clairement les preuves et les autres normes nécessaires pour contester ou faire appel, relativement à cette désignation, tout cela soulève des questions d'équité procédurale et de justice fondamentale, des valeurs qui font partie non seulement du droit international en matière de droits de la personne mais aussi, bien sûr, du droit administratif et constitutionnel canadien.

Comme le comité l'a entendu, de nombreux autres gouvernements, notamment dans l'Union européenne, offrent un régime de protection beaucoup plus solide dans de tels cas. Un autre sujet de préoccupation est que certaines sanctions

sanctions regimes, may be viewed as being coercive and thus rise to the level of constituting unlawful intervention in the sovereign affairs of the target state. American sanctions against Venezuela, in which Canada participated and which were widely viewed as being aimed at forcing regime change, would be an obvious example. Again, this is a complex area of debate in international law, but many states in the global south have taken the position in the United Nations and elsewhere that such sanctions are a violation of the principle of non-convention.

I have some other thoughts on issues of countermeasures and whether Canada could or should employ secondary sanctions, but I will save those for the question and answer session.

In closing, this has only been the barest thumbnail sketch of some of the international law issues implicated by Canadian sanctions law and policy, and I don't want to overstate the case. Many of these questions regarding the lawfulness of sanctions are unsettled and contested. The unsettled nature of these issues calls for caution and the primary point I would like to leave you with is that the Canadian government has not done enough to publicly address these questions to explain how its sanctions law and policy comply with international law. I would suggest that there are indeed ways in which Canadian law and policy may not be consistent with international law or certain Canadian values, and that even doubts regarding Canadian non-compliance can operate to undermine Canadian efforts to strengthen human rights and the international rule of law.

I thank you and I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much, Professor Martin. Thank you both for excellent opening statements. We'll go immediately to questions. Senators, as you know, we're looking at four minutes, so please keep your preambles short and let's see if we can get the maximum out of this question period.

Senator Simons: My questions are for Professor Nesbitt. It is nice to meet you someplace other than Twitter. You worked inside GAC as a team lead on the Syrian and Iranian sanction policy, and you make a very strong case that GAC as sole lead doesn't have the investigative capacity to do this work. What I wonder is: Does CBSA or the RCMP have the investigative capacity to do this work? The RCMP has long struggled with white collar and financial criminal investigations.

From your perspective, having been inside GAC, what kind of resources do we need to make these sanctions regimes meaningful? Because the fact that we failed to convict anyone

autonomes, en particulier les régimes de sanctions globales, peuvent être considérées comme coercitives et donc constituer une intervention illégale dans les affaires souveraines de l'État ciblé. Les sanctions américaines contre le Venezuela, auxquelles le Canada a participé et qui ont été largement considérées comme visant à forcer un changement de régime, en serait un exemple évident. Encore une fois, il s'agit d'un aspect complexe du débat en droit international, mais de nombreux États de l'hémisphère sud ont adopté la position des Nations unies et d'ailleurs : ces sanctions constituent un manquement au principe de non-intervention.

J'ai d'autres idées sur les contre-mesures et sur la question de savoir si le Canada pourrait ou devrait recourir à des sanctions secondaires, mais je les garderai pour la séance de questions.

Pour conclure, je n'ai fait qu'une esquisse sommaire de certains des problèmes de droit international que posent les lois et politiques canadiennes en matière de sanctions, et je ne veux pas trop insister. Nombre de ces questions concernant la légalité des sanctions ne sont pas réglées et sont contestées. Ces questions non résolues appellent à la prudence, et le point principal, sur lequel je vais vous laisser, est que le gouvernement canadien n'a pas fait assez pour répondre publiquement à ces questions et expliquer comment ses lois et politiques en matière de sanctions sont conformes au droit international. Je dirais que, effectivement, les lois et politiques canadiennes peuvent à certains égards enfreindre le droit international ou certaines valeurs canadiennes et que même des doutes concernant la non-conformité du Canada peuvent miner les efforts du pays pour renforcer les droits de la personne et la primauté du droit international.

Je vous remercie et j'attends vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Martin. Merci à vous deux pour vos excellentes déclarations préliminaires. Nous allons passer immédiatement aux questions. Sénatrices et sénateurs, comme vous le savez, nous disposons de quatre minutes. Nous vous demandons donc d'être brefs dans vos préambules afin que nous puissions tirer le maximum de cette période de questions.

La sénatrice Simons : Mes questions s'adressent à M. Nesbitt. C'est un plaisir de vous rencontrer ailleurs que sur Twitter. Vous avez travaillé au sein d'AMC en tant que chef de projet sur la politique des sanctions contre la Syrie et l'Iran, et vous présentez un argument convaincant selon lequel AMC, en tant que chef de file, n'a pas la capacité d'enquête nécessaire pour faire ce travail. Je me demandais si l'ASFC ou la GRC ont la capacité d'enquête nécessaire pour faire ce travail. La GRC s'est longtemps donné du mal dans les enquêtes sur crimes en col blanc et les crimes financiers.

De votre point de vue, en tant que personne ayant travaillé pour l'AMC, de quel type de ressources avons-nous besoin pour rendre ce régime de sanctions efficace? Parce que le fait que

seems a pretty dire commentary on the effectiveness of the procedures.

Mr. Nesbitt: Thank you, Senator Simons. It is also a pleasure to see you here and not on Twitter. It is a great question. I will do my best to answer. It has been a while. I would use OFAC in the U.S. perhaps as an example of an operation that has been effective.

I don't know what to say about the RCMP, because when you're getting to the RCMP you're talking about enforcement after the listing has taken place, and a big part of our problem is that process of ensuring enforcement can later happen — we're getting all the tentacles associated with an individual that we want to list — has to happen before the listing takes place. In the U.S., you have a number of agencies who are sitting around the OFAC table. The State Department is absolutely there because they are the ones — just like GAC — which will have the intelligence on the individuals abroad that you wish to name in the first place. But someone has to have that financial intelligence to look at corporations — numbered corporations — in which the individual listed might be on the board and we could list them to put together the open-source investigation to ensure that a listing is justified if it's ever challenged in court, which would include CSIS and CSE possibly. They would also provide that to the RCMP.

I don't have a good answer for you, but in the U.S. the answer is essentially something like the Department of Finance or Treasury Board with a designated department which specializes in this so you don't have someone leaving for a diplomatic mission in two years and a total loss of knowledge on the file. It is their file and what they do year in and year out, so you keep the same people there. Does that help?

Senator Simons: It helps, but it seems to me that we almost need a completely new agency that would have the talents of criminal prosecutors, people who can do the forensic accounting. It doesn't seem to me like a diplomatic mission and it is not conventional law enforcement either.

Mr. Nesbitt: I think that's right. What the U.S. does is it brings people around the table. You have a coordinating body that says, "It sounds like we need the RCMP," and there will be someone seconded, much like we do with our integrated national security enforcement teams, where we put them all in one room when we're investigating a national security offence. To prepare the listing, you bring them all into one room. Because you're not going to find all of this expertise in one building. You're certainly not going to find it in Foreign Affairs, which is my

nous n'ayons pas réussi à condamner qui que ce soit est une remarque assez désolante sur l'efficacité des procédures.

M. Nesbitt : Merci, sénatrice Simons. C'est également un plaisir de vous voir ici et non sur Twitter. C'est une excellente question. Je ferai de mon mieux pour y répondre. Cela fait un certain temps. Je prendrai le Bureau du contrôle des avoirs étrangers des États-Unis comme exemple d'opération qui a été efficace.

Je ne sais pas quoi dire à propos de la GRC, parce que, quand on arrive à la GRC, on parle de l'application de la loi après l'inscription sur la liste, et une grande partie de notre problème est que le processus d'exécution de la loi peut se produire plus tard — nous trouvons toutes les ramifications associées à un individu que nous voulons inscrire sur la liste — cela doit se produire avant l'inscription. Aux États-Unis, un certain nombre d'agences se réunissent autour de la table, au Bureau de contrôle des avoirs étrangers. Le département d'État est évidemment présent parce que c'est lui — tout comme AMC — qui dispose des renseignements sur les individus à l'étranger que vous souhaitez identifier, en premier lieu. Cependant, quelqu'un doit disposer de ces renseignements financiers pour examiner les sociétés — les sociétés à numéro — où l'individu concerné pourrait faire partie du conseil d'administration, et nous pourrions l'inscrire sur la liste pour mettre en place une enquête exploitant des sources ouvertes afin de nous assurer qu'une inscription est justifiée, si cela est un jour contesté en justice, ce qui pourrait comprendre le SCRS et le CST. Ils fourniraient également ces renseignements à la GRC.

Je n'ai pas de bonne réponse à vous donner, mais, aux États-Unis, la réponse est essentiellement quelque chose comme le département des Finances ou le Conseil du Trésor avec un secteur désigné spécialiste du domaine, de sorte que vous n'avez pas quelqu'un qui partira pour une mission diplomatique dans deux ans et qu'il n'y aura plus aucun suivi du dossier. C'est leur dossier et c'est ce qu'ils font année après année, alors vous gardez les mêmes personnes. Cela vous aide-t-il?

La sénatrice Simons : Cela aide, mais il me semble que nous avons presque besoin d'une toute nouvelle agence qui aurait les mêmes talents que les procureurs au criminel, des gens qui peuvent faire de la comptabilité judiciaire. Cela ne me semble pas être une mission diplomatique et ce n'est pas non plus une forme conventionnelle d'exécution de la loi.

M. Nesbitt : Je pense que vous avez raison. Les États-Unis, eux, réunissent des gens autour de la table. Vous avez un organisme de coordination qui dit : « Il semble que nous ayons besoin de la GRC » et quelqu'un l'appuiera. C'est un peu comme nous le faisons avec nos équipes intégrées de la sécurité nationale quand nous les réunissons toutes dans une même pièce lorsque nous enquêtons sur une atteinte à la sûreté de l'État. Pour préparer la liste, vous les réunissez toutes dans la même pièce. C'est que vous n'allez pas trouver toute cette expertise dans un

concern with much of this happening just in one building and particularly in one that doesn't have financial expertise, as much as they do have the foreign intelligence expertise.

Senator Simons: Thank you very much.

Senator Loffreda: Thank you to our panellists for being here with us this evening. My question is for Professor Nesbitt. You did mention that the big financial institutions are exclusively responsible for identifying parties to be sanctioned and that government sanctioning is totally absent. Should we expand that responsibility?

You did say that you listened to our previous panel discussions when I did mention the "Know Your Client" rule, which was the golden rule — you had to know your client — but it does get complicated, as you heard. You have to know your client and who they're dealing with, and you do trust — trust is the currency of every relationship — that your client knows their clients. But it's becoming more and more difficult to do that.

Should we expand the responsibility to the business community? Would that be too large of a burden for the business community to take on, and maybe government? And I say government because if we do expand that responsibility to government to a certain degree and extent, maybe we would see a lot more sanctioning.

Mr. Nesbitt: Yes. I mean, my take is that you're right on this. It has got to be the responsibility of both. RBC was right to respond and say we're the ones with the financial information about our clients and all that. The stuff about that is absolutely bang on. On the other hand, we have to be listing the right people in the first place and have to have the intelligence to support that listing — as Professor Martin alluded to — when we go ahead with, in this case, a criminal trial so we can justify that the person was listed in the first place. That means we have to have this back-end knowledge and intelligence and there is definitely going to be some knowledge and intelligence that our security forces, for example, will have that it's possible big banks might not that could be shared from the U.S. Again, we're going to get back to whether you can use that in court. Well, it's going to be hard in a criminal trial, but it might be easier in a civil trial. That's why I make that recommendation as well. I think government should have this because a lot of this work should be happening before the listing ever takes place.

Senator Loffreda: Professor Martin, would you like to add something to that?

seul bâtiment. Vous n'allez certainement pas la trouver à Affaires étrangères, ce qui me préoccupe, si tout cela se passe en grande partie dans un seul bâtiment et en particulier dans un bâtiment où il n'y a pas d'expertise financière, même s'il y a une expertise en matière de renseignement étranger.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup.

Le sénateur Loffreda : Merci à nos témoins d'être parmi nous ce soir. Ma question s'adresse à M. Nesbitt. Vous avez mentionné que les grandes institutions financières sont les seules responsables de l'identification des parties à sanctionner et qu'il n'y a aucune sanction gouvernementale. Devrions-nous étendre cette responsabilité?

Vous dites avoir écouté les discussions de notre groupe de témoins précédent lorsque j'ai mentionné la règle « Connaissez votre client », qui était la règle d'or — vous deviez connaître votre client — mais cela devient compliqué, comme vous l'avez entendu. Vous devez connaître votre client et savoir avec qui il fait affaire et vous devez avoir confiance — la confiance est le ciment de toute relation — que votre client connaît ses propres clients. Il est toutefois de plus en plus difficile de le faire.

Devrions-nous étendre cette responsabilité au monde des affaires? Est-ce que ce sera un fardeau trop lourd à porter pour le monde des affaires et peut-être pour le gouvernement? Et je dis le gouvernement parce que, si nous étendons cette responsabilité au gouvernement, à un certain niveau et dans une certaine mesure, peut-être verrons-nous beaucoup plus de sanctions.

M. Nesbitt : Oui. Je veux dire, je crois que vous avez raison sur ce point. Il faut que les deux soient responsables. La Banque Royale du Canada a eu raison de répondre que c'est les banques qui détiennent les informations financières sur leurs clients et tout cela. Ce que vous avez dit à ce sujet est tout à fait exact. D'autre part, nous devons inscrire les bonnes personnes sur la liste, dès le départ, et disposer des renseignements nécessaires pour justifier cette inscription — comme M. Martin l'a mentionné — lorsque nous nous présentons, dans un tel cas, dans un procès au criminel afin de pouvoir expliquer pourquoi la personne a été inscrite sur la liste en premier lieu. Cela signifie que nous devons avoir ces connaissances et ces renseignements et il est tout à fait possible que nos forces de sécurité, par exemple, aient des connaissances et des renseignements que les grandes banques n'auraient pas pu recevoir des États-Unis. Eh bien, cela va être difficile dans un procès criminel, mais cela pourrait être plus facile dans un procès civil. C'est pourquoi je présente également cette recommandation. Je pense que le gouvernement devrait faire cela parce qu'une grande partie de ce travail devrait être fait avant que la liste ne soit établie.

Le sénateur Loffreda : Monsieur Martin, voulez-vous ajouter quelque chose?

Mr. Martin: Well, I agree with Professor Nesbitt's last point. I think really it's crucially important that this information not only be in the hands of government when it's designating these people. As you heard from testimony a couple of weeks ago, which I had the opportunity to review earlier this week, I think it's essential that the government provide some of the criteria that they're using for designating these people — the kinds of intelligence and information that they're using in designating these people — so that the public and those outside of Canada have some confidence in the basis upon which these people are being designated, and far less how that information is then going to be used in the course of legal proceedings, whether it be criminal or civil. So I would agree with Professor Nesbitt on that.

Senator Loffreda: There is sanctioning and a lack of sanctioning by the government, which is totally absent, as you mentioned, but the large word I would like to have you elaborate on is prevention and anti-money laundering, or AML. I would like to think that in Canada, given our policies, regulations, restrictions and intelligence that we are efficient in preventing AML. Maybe we can come back on a second round and you can offer a quick remark, if you would allow it, chair.

The Chair: There is no longer any time now for a quick remark, but absolutely on the second round.

Senator Loffreda: Keep that one on your front burner.

The Chair: It is something to think about as we move ahead.

Senator Woo: I have questions for both of our witnesses but let me start with Professor Martin. I would like you to comment on what might be called the leading edge of sanctions to date in this country. In some ways, we are trying to be at the leading edge and pushing the envelope. One is, of course, the recent bills to not only freeze and seize, but also to repurpose assets, not only under SEMA and the Magnitsky Law, but also under FACFOA, which is really about legal agreements between countries. I would like you to talk about the problems of international law that you might see, Professor Martin, in this attempt to repurpose assets.

The other area of the cutting edge in Canadian debates and sanctions is secondary sanctions, which I think Professor Nesbitt is essentially advocating for or has alluded to. We are subject to secondary sanctions sometimes and try to block them. I would like you to comment on the legality in international law. How problematic are these two ideas in Canadian sanctions thinking?

M. Martin : En fait, je suis d'accord avec le dernier point de M. Nesbitt. Je pense qu'il est crucial que cette information ne soit pas seulement entre les mains du gouvernement lorsqu'il désigne ces personnes. Comme vous l'avez entendu pendant un témoignage, il y a deux ou trois semaines, que j'ai eu l'occasion d'examiner plus tôt cette semaine, je pense qu'il est essentiel que le gouvernement fournis certaines des critères qu'il utilise pour désigner ces personnes — les types de renseignement et d'information qu'il utilise pour désigner ces personnes — afin que le public et les gens à l'extérieur du Canada aient une certaine confiance dans la façon dont ces personnes sont désignées; la façon dont les informations vont ensuite être utilisées dans le cadre de procédures judiciaires, qu'elles soient criminelles ou civiles est beaucoup moins importante. Je suis donc d'accord avec M. Nesbitt sur ce point.

Le sénateur Loffreda : Il y a des sanctions et l'absence totale de sanctions de la part du gouvernement, comme vous l'avez mentionné, mais l'important, le sujet que j'aimerais que vous exploriez, est la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent. J'aimerais penser que, au Canada, compte tenu de nos politiques, de nos règlements, de nos restrictions et de notre renseignement, nous luttons efficacement contre le blanchiment d'argent. Nous pourrions peut-être y revenir à un deuxième tour et vous pourriez faire un bref commentaire, si vous le permettez, monsieur le président.

Le président : Il n'y a plus de temps maintenant pour un bref commentaire, mais c'est tout à fait possible au deuxième tour.

Le sénateur Loffreda : Cette question demeure d'actualité.

Le président : C'est une chose à garder en tête pendant que nous poursuivons.

Le sénateur Woo : J'ai des questions à poser à nos deux témoins, mais permettez-moi de commencer par M. Martin. J'aimerais que vous nous parliez de ce que l'on pourrait appeler l'avant-garde des sanctions à ce jour au pays. D'une certaine manière, nous essayons d'être à l'avant-garde et de repousser les limites. L'une d'elles est, bien sûr, les récents projets de loi visant non seulement à geler et à saisir, mais aussi à réaffecter les actifs, non seulement dans le cadre de la LMES et de la loi de Magnitski, mais aussi dans le cadre de la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus, qui concerne en fait les accords juridiques entre pays. J'aimerais que vous parliez des problèmes de droit international que vous pourriez voir, monsieur Martin, dans cette tentative de réaffectation des actifs.

L'autre domaine à l'avant-garde des débats et des sanctions, au Canada, est celui des sanctions secondaires, que M. Nesbitt préconise ou auxquelles il a fait allusion, je crois. Nous sommes parfois soumis à des sanctions secondaires et nous essayons de les lever. J'aimerais que vous nous parliez de la légalité de cela, en droit international. Dans quelle mesure ces deux idées sont-elles problématiques dans la réflexion canadienne sur les sanctions?

Mr. Martin: Thank you, Senator Woo. I'll start with the second question first because I think it is a crucially important one. In my report, I address this because there has been scholarship and policy advice, I think, within the Canadian discourse suggesting that Canada should engage in more secondary sanctions. By secondary sanctions, just so everybody is clear, we're talking about sanctioning both third states — states other than the target state — and also entities and individuals within those third states as a way of deterring or preventing them from transacting with other individuals or the target state itself.

As you allude to, Canada is very familiar with the concept of secondary sanctions because it has been the victim or Canadian entities have been the victim of secondary sanctions in the form of the Helms-Burton Act, most famously, which sanctioned any entities or individuals who purported to engage in transactions with Cuba.

Secondary sanctions are heavily criticized in international law and are argued to be unlawful under international law precisely because they violate international law principles on jurisdiction, specifically principles that limit and constrain governments or states from engaging in the extraterritorial application or enforcement of domestic law — that is, prescribing laws to people outside of the territory of the state. Canada, so far, has not engaged in secondary sanctions. Indeed, Canada, like a lot of European countries, have enacted laws to counteract the secondary sanctions of the United States. The United States is the most aggressive participant in secondary sanctions in the world, and countries have passed laws to counteract and to immunize their own individuals and entities from the operation of the secondary sanctions of the United States.

In my view, it is a mistake for the Canadian government to contemplate becoming more aggressive or even to begin. As I said, Canada has not so far engaged in secondary sanctions. I think it should not. That would be my recommendation.

I think I might be out of time so I can perhaps come back to the freezing of assets question in the second round.

The Chair: You anticipate very well, Professor Martin, indeed; we can try to come back to that in a second round.

I might add that I think that's a very good point to focus on in our further deliberations as well, this repurposing question.

Senator M. Deacon: Thank you both for being here. These are really thorough presentations and questions. Professor Martin, you noted that the international courts have ruled that it

M. Martin : Merci, sénateur Woo. Je vais commencer par la deuxième question parce que je pense qu'elle est extrêmement importante. Dans mon rapport, j'aborde cette question parce qu'il y a eu des études et des conseils d'orientation stratégiques, je pense, dans le discours canadien, qui donnent à penser que le Canada devrait adopter davantage de sanctions secondaires. Par sanction secondaire, pour que tout le monde comprenne bien, nous parlons de sanctionner à la fois des États tiers — des États autres que l'État cible — et des entités ainsi que des individus au sein de ces États tiers afin de les dissuader ou de les empêcher de faire des transactions avec d'autres individus ou avec l'État ciblé lui-même.

Comme vous y faites allusion, le Canada connaît bien le concept de sanctions secondaires, car il a été victime ou des entités canadiennes ont été victimes de sanctions secondaires, prises au moyen de la Helms-Burton Act, la plus connue, qui sanctionnait toute entité ou tout individu qui aurait effectué des transactions avec Cuba.

Les sanctions secondaires sont vivement critiquées en droit international et sont considérées comme illégales, selon le droit international, précisément parce qu'elles violent les principes du droit international en matière de compétence, plus précisément les principes qui empêchent les gouvernements ou les États de s'engager dans l'application ou l'exécution extraterritoriale des lois nationales, c'est-à-dire d'appliquer des lois à des personnes se trouvant en dehors du territoire de l'État. Jusqu'ici, le Canada n'a pas appliqué de sanctions secondaires. Bien sûr, le Canada, comme de nombreux pays européens, a adopté des lois pour contrecarrer les sanctions secondaires des États-Unis. Les États-Unis sont le pays qui applique le plus de sanctions secondaires au monde, et certains pays ont adopté des lois pour contrecarrer les sanctions secondaires et immuniser leurs propres ressortissants et entités de l'application des sanctions secondaires par les États-Unis.

Selon moi, le gouvernement canadien commet une erreur en envisageant d'appliquer des sanctions secondaires plus énergiques ou même de commencer à en appliquer. Comme je l'ai dit, jusqu'ici, le Canada n'a pas appliqué de sanctions secondaires. Je pense qu'il ne devrait pas le faire. C'est ce que je recommande.

Mon temps est peut-être écoulé, alors je peux peut-être revenir sur la question du gel des avoirs à la seconde série de questions.

Le président : Monsieur Martin, vous avez tout à fait raison, en effet; nous pouvons tenter d'y revenir au second tour.

J'ajouterais que, selon moi, c'est un très bon sujet que nous devrions explorer dans nos prochaines délibérations également, cette question de repositionnement.

La sénatrice M. Deacon : Merci à tous les deux d'être ici. Ce sont des questions et des exposés très approfondis. Monsieur Martin, vous avez fait remarquer que les tribunaux

is a violation of human rights not to provide people subjected to targeted sanctions with reasons and a process for challenging their sanctions. We've heard during our review that the government has yet to develop a mechanism that allows individuals and companies that are listed under sanctions to challenge them or allow them to understand the basis for their listing. I'm wondering if you could maybe dream, even, or if you could share with us what an appropriate appeals mechanism would look like in practice.

Mr. Martin: Thank you, senator. To begin with the premise of your question, international courts, and in particular the European Court of Justice, as it was then called, in the famous *Kadi* case, held that the implementation of the United Nations Security Council-authorized sanctions themselves, which would normally be considered to be above any other law under articles 25 and 103 of the UN Charter were, in fact, violations of European human rights obligations by virtue of not having provided notice and opportunity to be heard, to make arguments and to learn of the basis for designation. I do think that it is an enormous problem for Canada that it does not have a mechanism in place for both providing information and notice, but also giving people an opportunity to make submissions, to challenge and to learn of the evidence that is being used against them in designating them for sanctions.

To your question of if I were to dream of what sort of mechanism I would suggest, in the best of all worlds, there should be judicial review and that individuals who are designated for sanctions who want to challenge that should be able to first bring a challenge to the government, but they should have an opportunity on the basis of a rejection of that application to bring an application for judicial review in the courts. I think that there has to be some mechanism. Even the United Nations, after the *Kadi* case, the Security Council put in place an ombudsman mechanism for ensuring that people who were designated pursuant to UN sanctions and UN Security Council designated lists would have an opportunity and a mechanism for challenging their designation. So Canada, it strikes me, is truly an outlier in not having any mechanism of any sort in place.

Senator M. Deacon: Thank you.

Senator Housakos: My questions can be answered by both professors if they wish to. I would like to know from their point of view, when it comes to using the Magnitsky Law as a tool in Canada, how effective has the Canadian government been the last few years in applying Magnitsky sanctions in comparison to

internationaux ont statué que le fait de ne pas fournir aux personnes ciblées par des sanctions, des motifs et un processus de contestation est une violation des droits de la personne. Pendant notre examen, nous avons entendu dire que le gouvernement n'a pas encore élaboré de mécanisme permettant aux personnes et aux entreprises figurant sur la liste des entités sanctionnées de les contester ou de comprendre le fondement de leur présence sur la liste. Je me demandais si vous pourriez peut-être même imaginer, ou si vous pourriez nous dire à quoi ressemblerait un mécanisme d'appel approprié en pratique.

M. Martin : Merci, sénatrice Deacon. Commençons par le principe sur lequel repose votre question; les tribunaux internationaux, et en particulier la Cour européenne de justice, comme on l'appelait à l'époque, dans la célèbre affaire *Kadi*, ont statué que la mise en œuvre des sanctions autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies, qui seraient normalement considérées comme étant au-dessus de toute autre loi au titre des articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies, entraînaient en fait elles-mêmes des manquements aux obligations européennes en matière de droits de la personne, en raison du fait qu'elles ne s'accompagnent d'aucune notification ni de possibilité d'être entendu, de présenter des arguments et de prendre connaissance du fondement de la désignation. Je pense que c'est vraiment problématique que le Canada ne dispose pas de mécanisme permettant à la fois de fournir de l'information et des notifications, mais aussi de donner aux gens la possibilité de présenter des observations, de contester et de prendre connaissance de la preuve utilisée contre eux pour qu'ils soient visés par des sanctions.

Pour répondre à votre question de savoir si je peux imaginer une sorte de mécanisme, je suggérerais, dans le meilleur des mondes, qu'il y ait un contrôle judiciaire et que les personnes visées par des sanctions et qui veulent les contester puissent d'abord le faire auprès du gouvernement, mais qu'elles aient la possibilité, en cas de rejet de cette demande, de présenter une demande de contrôle judiciaire devant les tribunaux. Je pense qu'il faut un mécanisme. Aux Nations unies elles-mêmes, après l'affaire *Kadi*, le Conseil de sécurité a créé une fonction d'ombudsman pour s'assurer que les personnes désignées par des sanctions de l'ONU ou inscrites sur les listes de personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies aient la possibilité de contester leur désignation et disposent d'un mécanisme à cet effet. Il me semble donc que le Canada fait vraiment figure d'exception en ne disposant d'aucun mécanisme d'aucune sorte.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

Le sénateur Housakos : M. Martin et M. Nesbitt peuvent tous les deux répondre à mes questions, s'ils le souhaitent. J'aimerais connaître leur point de vue concernant l'utilisation de la loi de Magnitski comme outil; dans quelle mesure le gouvernement canadien a-t-il été efficace ces dernières années dans l'application des sanctions prévues par la loi de Magnitski,

our allies, in particular our Five Eyes allies and those who have legislation like the Magnitsky Law at their disposal?

In my second question, I'll ask for your comment and your view. Earlier I heard bank executives talk about how they see no problem, there is no more oligarch money in Canada and money laundering is not a big issue. If you listen to them, they have all the tools they need. But when I talk to people in the private sector and people in real estate promotion, the real estate development business and shipping business, they seem to believe we have a serious problem with money laundering in this country and they believe it is coming from various entities. Obviously, there is a lot of attention on the oligarchs, but it is coming from a lot of organizations and regimes around the world who are involved in dubious activities. Can I have your comment on both of those points of view?

Mr. Nesbitt: I don't have too much to add other than that I agree with you. The big banks are catching what they are able to catch. If someone wants to send money in lower amounts from Toronto to someone else at home who is associated with Hezbollah, that's not getting captured, and we know that because that's a crime and we've never seen a prosecution of it. We know it's happening. It's not just sanctions; we have an overlap of offences there. We have a terrorist-financing offence and a sanctions offence, and neither of them are getting captured and neither ever have in the last 20 years.

Mr. Martin: The one thing I would add is that it is important to distinguish and to keep some clarity in the distinction between general money laundering and problems of corruption more generally and the specific purpose of the economic sanctions regime.

Again, this gets to some questions that I think were asked in previous sessions about how effective sanctions are, and their purposes and objectives. It might be that, in some ways, the sanctions regime is failing to capture some of the activities that the sanctions regime was designed to capture, but it may also be that some of the activity the senator is referring to, which is general money laundering, as nefarious as that might be and as much as we might want to capture that under different regimes, it might not necessarily be a failure of the economic sanctions regime that such activity is going on.

Senator Housakos: My other question is this: How well has the Canadian government used the Magnitsky Law in comparison to other governments that have that tool at their disposal?

Mr. Nesbitt: We have used it poorly in comparison to the U.S., and I can't speak for other jurisdictions. Again, we have no prosecutions whatsoever.

par rapport à nos alliés, en particulier nos alliés du Groupe des cinq, et à ceux qui disposent de lois comme la loi de Magnitski?

Pour ma seconde question, j'aimerais connaître votre avis. Tout à l'heure, j'ai entendu les dirigeants de banques dire qu'ils ne voient aucun problème, qu'il n'y a plus d'argent des oligarques au Canada et que le blanchiment d'argent n'est pas un grand problème. À les entendre, ils disposent de tous les outils nécessaires. Mais quand je parle aux gens du secteur privé et aux promoteurs immobiliers, aux intervenants du secteur du développement immobilier et du transport maritime, ils semblent penser que nous avons un sérieux problème avec le blanchiment d'argent au Canada, et ils estiment que cela provient de diverses entités. Évidemment, on accorde beaucoup d'attention aux oligarques, mais cela vient d'un grand nombre d'organisations et de régimes dans le monde entier qui sont impliqués dans des activités douteuses. Pourrais-je savoir ce que vous pensez de ces deux points de vue?

M. Nesbitt : Je n'ai pas grand-chose à ajouter si ce n'est que je suis d'accord avec vous. Les grandes banques attrapent ce qu'elles peuvent attraper. Si quelqu'un veut envoyer de l'argent par petits montants de Toronto à quelqu'un d'autre, chez lui, qui est associé au Hezbollah, on ne le saura pas, parce qu'il s'agit d'un crime et qu'il n'y a jamais eu de poursuite dans de tels cas. Nous savons que cela a lieu. Il ne s'agit pas seulement des sanctions; les infractions se chevauchent. Il s'agit d'une infraction liée au financement d'activités terroristes et d'une infraction liée aux sanctions, et ni l'une ni l'autre ne sont punies, et aucune ne l'a jamais été au cours des 20 dernières années.

M. Martin : La seule chose que j'ajouterais, c'est qu'il est important de faire la distinction, de faire clairement la distinction entre le blanchiment d'argent en général, et les problèmes de corruption en général, et l'objectif spécifique du régime de sanctions économiques.

Encore une fois, je pense que cela répond à certaines des questions qui ont été posées aux précédentes séances sur l'efficacité des sanctions et de leurs buts et objectifs. Il se peut, d'une certaine manière, que le régime de sanctions ne parvienne pas à cibler certaines des activités qu'il a été conçu pour cibler, mais il se peut également que certaines des activités dont parle le sénateur Housakos, c'est-à-dire le blanchiment d'argent en général, aussi répréhensible qu'elles puissent être, et malgré que nous voulions les cibler en vertu de différents régimes... ce n'est pas nécessairement en raison d'un échec du régime de sanctions économiques que de telles activités ont lieu.

Le sénateur Housakos : Voici mon autre question : avec quelle efficacité le gouvernement canadien a-t-il utilisé la loi de Magnitski par rapport aux autres gouvernements qui disposent de cet outil?

M. Nesbitt : Nous l'avons mal utilisée par rapport aux États-Unis, mais je ne peux pas parler des autres pays. Encore une fois, aucune poursuite n'a été engagée.

Mr. Martin: I would defer to Professor Nesbitt, who has more particular expertise on the enforcement of the Magnitsky Law.

Again, however, I would go back to this question: What do we mean by “how effectively has it been used?” That needs a frame of reference. Certainly, the United States has been more aggressive in enforcing its sanctions regimes, so in that sense, it has been more effective in clamping down on the individuals who have been designated under their sanctions regime than Canada. If that’s the sense in which we mean “effective,” then yes, I think other jurisdictions have been more effective.

Senator Busson: My questions are motivated by the comments of Professor Nesbitt, so I am posing my question to you, professor.

You mentioned a number of times that we in Canada have been criticized by our international partners for a failure to enforce. Another comment you made was that there is no expertise within the public prosecutions area to deal with charges.

My question started out being about who is in charge of charge approval in this regime, but I think I already know the answer to that. So the spinoff from that question is this: Is there, in your opinion — you mentioned the United States — an enforcement model internationally that you would recommend to start looking at as the design for an effective enforcement regime in Canada? There is the old saying “If you build it, they will come,” but if things are properly funded, is there any possibility that, if this was properly managed and proper enforcement and prosecutions took place, it would be a self-funding effort?

Mr. Nesbitt: It’s a great question. I don’t know whether it would be a self-funding effort in that regard.

More generally, most sanctions — perhaps getting back to the previous question with respect to deterrence — will be effective because money is cut off by the big banks. So the enforcement will not play a huge role in that. It signals that we are taking it seriously to both the bad actors and allies. We have laws on the book; we should enforce them.

Importantly, it does play that little bit of a deterrence function. It will be in the news. Individuals will see that these are being enforced and that they exist. A lot of small- and medium-sized businesses that might want to send who knows what kinds of goods to a country where we have sanctions might not even know about it. I think it would play that role.

M. Martin : Je préfère m’en remettre à M. Nesbitt qui a une expertise particulière sur l’application de la loi de Magnitski.

Cependant, encore une fois, j’aimerais revenir sur la question suivante : que veut-on dire par « a-t-elle été utilisée de manière efficace »? Il faut un cadre de référence. Certainement, les États-Unis ont appliqué les régimes de sanctions plus énergiquement, et en ce sens, ils ont donc été plus efficaces que le Canada dans la répression des personnes désignées dans le cadre de leur régime de sanctions. Si c’est le sens dans lequel on veut dire « efficace », alors, oui, je pense que les autres pays ont été plus efficaces.

La sénatrice Busson : Mes questions sont inspirées par les commentaires de M. Nesbitt, je vous pose donc ma question, monsieur.

Vous avez dit un certain nombre de fois que, au Canada, nous avons été critiqués par nos partenaires internationaux pour non-application. L’autre commentaire que vous avez fait, c’est qu’il n’y a pas d’expertise dans le domaine des poursuites pénales pour traiter les accusations.

Ma question, au départ, était de savoir qui est en charge de l’approbation des accusations portées en vertu de ce régime, mais je pense que je connais déjà la réponse. Voici donc la suite de cette question : selon vous, y a-t-il — vous avez mentionné les États-Unis — un modèle d’application international que vous recommanderiez que l’on examine pour concevoir un régime d’application efficace au Canada? Selon le vieux dicton, « Construis-le et ils viendront », si les choses sont correctement financées, y a-t-il une possibilité que cela devienne un mécanisme autofinancé, si cela est correctement géré et si des mesures d’application étaient en place et si des poursuites appropriées avaient lieu?

M. Nesbitt : C’est une excellente question. Je ne sais pas si ce serait un mécanisme autofinancé à cet égard.

De manière générale, la plupart des sanctions — peut-être pour revenir à la question précédente, sur la dissuasion — seront efficaces parce que les grandes banques bloquent l’argent. L’application ne jouera donc pas un grand rôle à ce chapitre. Cela montre aux mauvais acteurs et aux alliés que nous prenons cela au sérieux. Nous avons des lois, nous devrions les appliquer.

Plus important encore, cela joue un peu un rôle de dissuasion. Ce sera dans les nouvelles. Les gens verront que ces lois sont appliquées et qu’elles existent. De nombreuses petites et moyennes entreprises qui voudraient envoyer je ne sais quels types de biens dans un pays où nous appliquons des sanctions pourraient même ne pas le savoir. Je pense que cela jouerait ce rôle.

Whether it would be self-funding, I don't know. We have a lot of places where we can look for examples of, frankly, better processes in terms of coming up with these lists than Canada. Again, the EU, the U.K. — the U.K. probably more so than the EU, to my mind — and the U.S. would be other places to look.

In terms of the model itself, I have a bit of a disagreement with labelling; secondary sanctions is what I have recommended. Secondary sanctions mean, for example, that the U.S. says to a Canadian company that it can no longer deal with a Cuban company, or else good luck dealing with an American company. What I am saying is to list the people who can already be captured under Canadian sanctions.

One of the enforcement mechanisms about which you are asking for a model is that if you know someone is involved in the transshipment process from Canada and they also have operations in Canada, we could currently capture them. The problem is that we will not capture them because they are not listed, and CBSA will not know that at the border. The difference in listing that third-party country, which would already be captured under our current sanctions, would be that we are formally listing them, but the benefit of that is it sends a signal to the CBSA — those who are looking at the packing slips as things go abroad — that this would be captured. It would also do the same for small- and medium-sized businesses.

[Translation]

Senator Gerba: My question is for both witnesses, and I thank them for being here.

Some witnesses recommended that the sanctions be reviewed periodically to ensure their effectiveness and above all their rationale. What are your thoughts on that? What is the current process for removing sanctions and who decides to do that?

[English]

Mr. Martin: I absolutely agree. I heard the testimony; most recently, I think Professor Lilly was making arguments that there should be sunset clauses and periodic review. That is absolutely an essential component. As she pointed out, part of the reason you are having these hearings is precisely because there is such a sunset clause that is forcing this review. I think it's an essential component.

La question de savoir si ce serait autofinancé, je ne sais pas. Il y a de nombreux endroits où nous pouvons trouver des exemples de processus, franchement, meilleurs que ceux du Canada en ce qui concerne ces listes. Encore une fois, l'Union européenne, le Royaume-Uni — le Royaume-Uni probablement plus que l'Union européenne, à mon avis — et les États-Unis seraient les autres pays à examiner.

En ce qui concerne le modèle lui-même, je suis légèrement en désaccord avec l'appellation; j'ai recommandé des sanctions secondaires. Sanctions secondaires signifie par exemple que les États-Unis disent à une entreprise canadienne qu'elle ne peut plus faire affaire avec une entreprise cubaine, sinon elle aura du mal à faire affaire avec une entreprise américaine. Ce que je dis, c'est qu'il faut dresser une liste des personnes qui peuvent déjà être visées en vertu des sanctions canadiennes.

Selon un des mécanismes d'application pour lequel vous demandez un modèle, si vous savez que quelqu'un est engagé dans un processus de transbordement à partir du Canada et qu'il mène également des activités au Canada, nous pouvons actuellement le cibler. Le problème, c'est que nous ne ciblerons pas cette personne parce qu'elle n'est pas inscrite sur une liste et que l'ASFC n'en aura pas connaissance à la frontière. La différence, quand on inscrit ce pays tiers, qui serait déjà ciblé par nos sanctions actuelles, est que nous l'inscririons officiellement sur la liste, mais l'avantage de cette inscription est qu'elle envoie un signal à l'ASFC — ceux qui contrôlent les bordereaux de marchandises quand elles sont envoyées à l'étranger — et que cela serait ciblé. Cela concerne également les petites et moyennes entreprises.

[Français]

La sénatrice Gerba : Ma question s'adresse aux deux témoins, que je remercie d'ailleurs pour leur présence.

Certains témoins ont recommandé qu'un examen périodique des sanctions soit effectué pour s'assurer de leur efficacité et surtout pour s'assurer de leur raison d'être. Que pensez-vous de cette proposition? À l'heure actuelle, par quel processus les sanctions sont-elles retirées et qui décide de le faire?

[Traduction]

M. Martin : Je suis tout à fait d'accord. J'ai entendu le témoignage; plus récemment, je crois que Mme Lilly présentait des arguments selon lesquels il faut mettre en place des dispositions de réexamen et des examens périodiques. C'est un élément absolument essentiel. Comme elle l'a souligné, une partie des raisons pour lesquelles vous tenez ces séances est précisément qu'il existe une telle disposition de réexamen qui oblige à mener cet examen. Je pense qu'il s'agit d'un élément essentiel.

As Professor Charron also mentioned in her testimony, it is the case that, even for UN sanctions, Canada has failed to remove its sanctions for several years after the UN sanctions had been terminated. So these are what then amount to be autonomous sanctions remaining in place after the raison d'être of those sanctions have been eliminated. That speaks to the fact that Canada is not engaging in sufficiently timely review of its sanctions.

I would leave it to Professor Nesbitt, since he was in Global Affairs, to explain precisely what the mechanism is currently in place for that process.

Mr. Nesbitt: In terms of Foreign Affairs, I don't know what the process is right now. We have had a number of changes to the processes in the last 10 years, so I can't speak to how they are being reviewed. We know there are presumed deceased individuals on sanctions lists, so you'd question whether they're being reviewed, certainly, with that knowledge, but whether they are or how they are, I don't know.

In terms of periodic review, we have it for all our other criminal-listing regimes, like the Criminal Code-listing regime. It's there because it's thought to help uphold the regime, constitutionally and legally. If that's thought to be the case, then it should exist for this regime as well. But if we intend to enforce one day, one can imagine a legal challenge there, and one can imagine throwing the government's words at the government by saying, "We had to have it for the five-year penalty for the terrorism offence and listing, but we didn't have to have it over here for this listing." I wish the prosecutor luck in explaining that one.

There absolutely has to be a periodic review because we have literally said there has to be proper review so that we have the right people on these lists.

Senator Greene: I'm wondering if you think there is perhaps more value in looking at areas we can combine into a brand new agency to deal with all of these questions and issues — sort of a one-stop do-it-all. Or should we be expanding the model of existing agencies such as FINTRAC in order to be involved in these areas? Could refurbishing what we have be a possibility or should it be the creation of something new? Where would you stand?

Mr. Nesbitt: I don't know. This is exactly the kind of stuff I would like to see studied. It will be a question of what's effective within government according to the experts in government that are doing this today. I wouldn't want to say too much. I would want to defer to the ton of internal government expertise on this that could get the job done. However, someone will have to question whether GAC is the right place to be coming back with

Comme l'a également mentionné Mme Charron dans son témoignage, il se trouve que, même en ce qui concerne les sanctions de l'ONU, le Canada a attendu plusieurs années avant de retirer ses sanctions après la fin des sanctions de l'ONU. Il s'agit donc de ce qui équivaut à des sanctions autonomes qui restent en place après que la raison d'être de ces sanctions a disparu. Cela montre que le Canada ne procède pas à un examen suffisamment rapide de ses sanctions.

J'aimerais laisser M. Nesbitt, puisqu'il travaillait à Affaires mondiales, expliquer précisément le mécanisme qui est actuellement en place pour ce processus.

M. Nesbitt : En ce qui concerne Affaires mondiales, je ne sais pas quel est le processus en place en ce moment. Un certain nombre de changements ont été apportés aux processus au cours des 10 dernières années, je ne peux donc pas dire comment ils sont examinés. Nous savons qu'il y a des personnes présumées décédées qui figurent sur les listes de sanctions, donc on peut se demander si elles sont révisées, certainement, compte tenu de cela, mais pour répondre à la question de savoir si elles le sont ou comment elles le sont, je ne le sais pas.

En ce qui concerne l'examen périodique, nous l'effectuons pour tous nos autres régimes d'inscription en matière pénale, comme le régime d'inscription en vertu du Code criminel. Il existe parce qu'il est censé aider à maintenir le régime, sur le plan constitutionnel et légal. Si l'on pense que c'est le cas, alors cela devrait exister aussi pour ce régime. Mais si on a l'intention de l'appliquer un jour, on peut imaginer qu'il y aura des poursuites juridiques à cet égard, et on peut imaginer qu'on retiendra contre le gouvernement ses propres mots : « Nous devions l'avoir pour la peine de cinq pour l'infraction de terrorisme et l'inscription sur la liste, mais nous n'en avions pas besoin ici pour cette liste. » Je souhaite bonne chance au procureur qui devra l'expliquer.

Il doit absolument y avoir un examen périodique, car on a littéralement dit qu'il doit y avoir un examen approprié pour que les bonnes personnes figurent sur ces listes.

Le sénateur Greene : Je me demandais si vous ne pensez pas qu'il serait plus utile de chercher des domaines que nous pourrions regrouper dans un tout nouvel organisme pour traiter ces questions et ces problèmes; une sorte de tout-en-un. Ou devrions-nous étendre le modèle des organismes existants, tels que le CANAFE, afin de participer à ces domaines? Est-il possible de remettre à neuf ce que nous avons ou faut-il créer quelque chose de nouveau? Qu'en pensez-vous?

Mr. Nesbitt : Je ne sais pas. C'est exactement le genre de choses que je voudrais que l'on étudie. Il sera question de déterminer ce qui est efficace au sein du gouvernement selon les experts du gouvernement qui s'occupent de cela à l'heure actuelle. Je ne voudrais pas en dire trop. Je m'en remettrais à ce sujet aux nombreux experts du gouvernement qui peuvent faire le travail. Toutefois, il faudra se demander si AMC est vraiment

the answer, which seems to keep more money and power within GAC, frankly.

In terms of other new agencies, in the last six months, we've announced the possibility of a money laundering and terrorist finance agency — I'm not clear what it is. Maybe it's an agency or maybe it's within an existing agency, but we have had an announcement of it. Certainly, sanctions would fit nicely within that, whether it's a standalone or within an existing department. It might be that rather than talking about a whole new agency, we're just talking about a designated group that spends all of its time coordinating this kind of stuff and ensuring that PPSC has enough money to send one prosecutor there to give the advice and the RCMP has someone designated to liaise and do that sort of work.

I'm sorry, that's not a great answer for you, but I think there are a number of effective options, all of which would be better than what we have.

Mr. Martin: I wouldn't have much to add. Bureaucratic design is outside my expertise. As Professor Nesbitt indicated, there are clearly other stakeholders — the Department of Justice clearly comes to mind — who might add value by being involved in the process. Whether that is true as a comment or just people around the table as with the process Professor Nesbitt described in the United States, I think that's a design issue. I do think that a lot of the other previous witnesses have indicated that a lack of resources, both human and financial, is really what is at issue in some of the shortcomings that have been identified.

Senator Simons: Just as the previous panel was ending, we got into a brief conversation about the role of crypto-currencies in the movement of money around the world. I wanted to ask each of these professors, from their areas of expertise, what challenges the rise of crypto-currencies have added to the enforcement of these kinds of regimes or, I guess, in Professor Martin's case, to the understanding of whether these regimes are still even a functional model for us.

Mr. Nesbitt: I'm not an expert in crypto-currency, so I will avoid answering that. I will say, consistent with some of the testimony you've heard before, that the U.S., for example, came out with a series of very detailed explanations as to how crypto-currencies would be dealt with under the sanctions regimes and provide training to private sector actors, including financial institutions, as to how crypto-currencies were covered by existing and new U.S. sanctions. Again, we have not done anything similar. Unfortunately, that also means a lot of us aren't in a position to make any comments because we have a dearth of information.

l'organisme qui devrait donner la réponse, car alors, ce ministère se retrouverait à conserver plus d'argent et de pouvoir, franchement.

Pour ce qui est d'autres nouveaux organismes, nous avons annoncé, au cours des six derniers mois, la possibilité de mettre sur pied un organisme de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme; je ne suis pas sûr de savoir de quoi il s'agit. Peut-être qu'il s'agit de mettre sur pied un nouvel organisme ou d'en intégrer un dans un organisme actuel, mais il y a eu une annonce. Certes, des sanctions cadreraient bien avec un tel organisme, qu'il soit indépendant ou fasse partie d'un ministère existant. Plutôt que de parler d'un tout nouvel organisme, il peut simplement être question d'un groupe désigné qui consacre tout son temps à coordonner ce genre de travail et à s'assurer que le SPPC a suffisamment d'argent pour y envoyer un procureur qui donnera des conseils et que la GRC désigne une personne qui assurera la liaison et fera ce genre de travail.

Je suis désolé, je ne vous donne pas une réponse satisfaisante, mais je crois qu'il y a un certain nombre d'options efficaces, qui seraient toutes meilleures que ce que nous avons maintenant.

M. Martin : Je n'aurais pas grand-chose à ajouter. La structure bureaucratique dépasse mon domaine d'expertise. Comme l'a indiqué M. Nesbitt, il y a certainement d'autres intervenants — le ministère de la Justice me vient à l'esprit — qui pourraient jouer un rôle utile en participant au processus. Je ne sais pas si mon commentaire est juste ou s'il faudrait simplement réunir des gens autour de la table, comme dans le processus utilisé aux États-Unis que M. Nesbitt a décrit, mais je crois que c'est un problème de conception. Je crois que bien d'autres témoins précédents ont indiqué que le manque de ressources, humaines et financières, est vraiment en cause dans certaines des lacunes qui ont été cernées.

La sénatrice Simons : Au moment même où les témoins précédents terminaient, nous avons discuté brièvement du rôle des cryptomonnaies dans la circulation de l'argent dans le monde. Je voulais demander à ces experts dans leur domaine de dire quelles difficultés l'essor des cryptomonnaies a ajoutées quant à l'application de ce genre de régimes ou, j'imagine, dans le cas de M. Martin, quant à la question de savoir si ces régimes sont basés sur un modèle qui fonctionne toujours pour nous.

M. Nesbitt : Je ne suis pas un expert en cryptomonnaies, je vais donc m'abstenir de répondre à cette question. Je vais dire, tout comme vous l'avez déjà entendu dans certains témoignages, que les États-Unis, par exemple, ont présenté un ensemble d'explications très détaillées concernant la manière dont on devrait traiter les cryptomonnaies sous les régimes de sanctions et offrir de la formation aux acteurs du secteur privé, y compris les institutions financières, sur la façon dont les cryptomonnaies étaient traitées en vertu des sanctions actuelles et des nouvelles sanctions américaines. Une fois de plus, nous n'avons fait rien de semblable. Malheureusement, cela signifie également que bon

nombre d'entre nous ne sont pas en mesure de faire des commentaires parce qu'il nous manque de l'information.

Senator Simons: That doesn't sound good.

Mr. Martin: I also have not done a lot of work on cryptocurrency. However, I would point out that one of the reasons the United States has such a powerful leverage in the world of sanctions is because virtually all financial transactions have to, at some point, go through American financial institutions. So when we're thinking about things like secondary sanctions and the conversation I had in response to Senator Woo earlier, Americans could argue that it's not actually a secondary sanction if, in fact, the sanction is being applied to an American financial institution at some point in the chain of transactions. Since every transaction is eventually going to have to go through a U.S. institution if it's denominated in U.S. dollars, then this gives the United States enormous power in the sanctions world.

Crypto-currency does have the potential of short-circuiting that in the sense that it doesn't then necessarily — potentially — have to go through, for example, an American financial institution if you're simply dealing in crypto-currency on the blockchain. It does raise questions, but I don't have the expertise to drill down into that and say what that means for sanctions regimes generally, but it does raise interesting questions.

Senator Simons: Donald Trump declared his attempt to run for the Republican nomination. So much of the international architecture of this is predicated on the idea that America is going to follow a rules-based international order. Should we come to the day again — even if it's not a Donald Trump — that there is another American president whose interests are antithetical to Canadian interests and Canadian values, how difficult is it for Canada to run an independent sanctions regime that is not dependent upon that American architecture?

The Chair: Senator, we have run out of time. Can we take that as a statement? We won't have a third round, but maybe we can pick up on that.

Senator Loffreda: I want to go back to the question I asked in the first round where we discussed the shortcomings, the lack of sanctioning by the government and prevention. Can you elaborate on any recommendations to improve these areas of weaknesses that you have identified? You did discuss a transfer overseas not being identified and the responsibility being exclusively on the financial institutions. But how can we capture some of these transactions given today's technology? Where would you say recommendations should be made? Would it be

La sénatrice Simons : Ça ne présage rien de bon.

M. Martin : Je n'ai pas moi non plus fait beaucoup de recherches sur la cryptomonnaie. Toutefois, je mentionnerais que l'une des raisons pour lesquelles les États-Unis disposent de moyens de pression si puissants dans le domaine des sanctions est pour ainsi dire que toutes les transactions financières doivent, à un moment ou un autre, passer par les institutions financières américaines. Donc, lorsque nous pensons, par exemple, aux sanctions secondaires et à la conversation que j'ai eue plus tôt en réponse à la question du sénateur Woo, les Américains pourraient dire qu'il ne s'agit pas vraiment d'une sanction secondaire si, en fait, la sanction est imposée à une institution financière américaine à une étape donnée de la chaîne de transactions. Étant donné que chaque transaction devra tôt ou tard passer par une institution américaine si elle se fait en dollars américains, les États-Unis disposent donc d'un pouvoir énorme dans le monde des sanctions.

La cryptomonnaie a le potentiel de court-circuiter cela en ce sens qu'elle ne doit pas alors nécessairement — potentiellement — passer, par exemple, par une institution financière américaine s'il s'agit simplement de cryptomonnaie dans la chaîne de blocs. Cela soulève des questions, oui, mais je n'ai pas les connaissances requises pour approfondir le sujet et dire ce que cela représente pour les régimes de sanctions en général, mais cela soulève en effet des questions intéressantes.

La sénatrice Simons : Donald Trump a annoncé son intention de présenter sa candidature à l'investiture républicaine. L'architecture internationale repose en très grande partie sur la prémissse selon laquelle les États-Unis vont se conformer à un ordre international fondé sur des règles. Si le jour vient où, encore une fois, les intérêts d'un autre président américain — même si ce n'est pas un certain Donald Trump — iront à l'encontre des intérêts canadiens et des valeurs canadiennes, à quel point sera-t-il difficile pour le Canada de gérer un régime autonome de sanctions qui ne dépendent pas de l'architecture américaine?

Le président : Sénatrice, nous n'avons plus de temps. Pouvons-nous considérer cela comme une déclaration? Nous n'aurons pas un troisième tour, mais nous pourrons peut-être y revenir.

Le sénateur Loffreda : Je veux revenir à la question que j'ai posée au premier tour, quand nous avons discuté de lacunes, du manque de sanctions gouvernementales et de prévention. Pouvez-vous en dire davantage sur des recommandations visant à combler les lacunes que vous avez cernées? Vous avez parlé des transferts de fonds vers l'étranger qui ne sont pas retracés et du fait que cette responsabilité repose exclusivement sur les institutions financières. Mais comment pouvons-nous retracer certaines de ces transactions compte tenu de la technologie

on the technology side, the resources, the intelligence, the guidance or in our legislation? What can be added to capture these transactions? I would like to alleviate the concern on the AML that you have expressed.

Mr. Nesbitt: You are looking at two main areas. One is the shipment of goods: dual-use goods, goods that could be used as weapons, goods that we have sanctioned with a foreign country. That's where I get to the transshippers. We know what's happening. We can all name the ports. We know what ports Canadian goods end up in. The shipping label switches over, they go across the Strait of Hormuz, and in they go. So the easiest solution is that you start labelling some of those transshippers and you get a little better at the shipment of goods.

Again, the U.S. did this with a number of countries that were essentially Iranian, but operating out of a number of other countries like Turkey, about two or three weeks ago. It wasn't secondary as I understand it, in this case anyway. It was just looking at countries that are facilitating sanctions-busting from American territory.

The more prescient question was the one about finances. The answer, I think, at least in small part, is to just let our smart government bureaucrats do the hard work to come up with the intelligence.

Now, one of the problems that you will have, particularly if this remains a purely criminal regime, will be disclosure of intelligence that is secret or top secret which we don't want to disclose in court. You're going to be talking about not just a lot of hard work in the background in terms of making connections between individuals and offshore numbered companies, et cetera, but you're also going to have to do a lot of that in the open-source intelligence realm.

Again, a lot of that is working with the banks, sharing more information with them and it's spending more time at the listing regime up front so that we ensure we have the companies and affiliates mentioned from the beginning.

The Chair: Professor Martin, do you have anything to add on this point?

Mr. Martin: I don't have much to add to Professor Nesbitt's point.

Senator Woo: Professor Nesbitt, your testimony is focused very much on improving the effectiveness of the current sanctions regime. The primary question, it seems to me, is

actuelle? À quel sujet, selon vous, devrait-on faire des recommandations? Au sujet de la technologie, des ressources, du renseignement, des directives ou de nos lois? Que pouvons-nous faire de plus pour retracer ces transactions? J'aimerais dissiper la crainte que vous avez exprimée à propos de la lutte contre le blanchiment d'argent.

M. Nesbitt : Il y a deux éléments principaux à envisager. L'un d'eux est le transport de marchandises : les biens à double usage, les biens qui pourraient servir d'armes, les biens visés par des sanctions que nous avons imposées à un autre pays. Ce qui m'amène aux transbordeurs. Nous savons ce qui se passe. Nous connaissons tous les ports. Nous savons à quels ports les marchandises canadiennes se retrouvent. L'étiquetage d'expédition change, les marchandises passent par le détroit d'Ormuz et voilà, elles arrivent. Donc, la solution la plus simple est de commencer à étiqueter certains de ces transbordeurs pour mieux contrôler le transport de marchandises.

Une fois de plus, les États-Unis ont procédé de la sorte avec des individus, principalement des Iraniens, qui exerçaient leurs activités dans certains autres pays, comme la Turquie, il y a environ de ça deux ou trois semaines. Il ne s'agissait pas d'une sanction secondaire d'après ce que je comprends, dans ce cas-ci du moins. Elle visait simplement des pays qui permettent le contournement des sanctions imposées à partir du territoire américain.

La question la plus pertinente concernait les finances. La réponse, je crois, du moins en partie, serait de laisser nos brillants bureaucrates gouvernementaux faire le gros du travail pour trouver des renseignements.

Maintenant, l'un des problèmes que vous aurez, surtout si cela reste un régime purement criminel, sera la divulgation de renseignements secrets ou très secrets qu'il ne faut pas divulguer en cour. Il faudra non seulement travailler très fort en coulisses pour établir des liens entre des personnes et les sociétés à numéro étrangères, et cetera, mais également faire ce genre de travail en exploitant des renseignements de sources ouvertes.

Une fois de plus, cela suppose en grande partie de collaborer avec les banques, de leur transmettre plus d'information et de passer plus de temps à nous occuper du régime d'inscription pour nous assurer d'inscrire dès le départ les entreprises et leurs affiliés.

Le président : Monsieur Martin, avez-vous autre chose à ajouter à ce sujet?

M. Martin : Je n'ai pas grand-chose à ajouter au point soulevé par M. Nesbitt.

Le sénateur Woo : Monsieur Nesbitt, votre témoignage est très axé sur l'amélioration de l'efficacité du régime de sanctions actuel. La principale question à se poser, il me semble, est celle

whether sanctions are working. This is something we have been discussing in previous hearings.

Fortunately for us, you are not only a scholar of sanctions but you are a practitioner. You ran part of the operation. I want to ask you, in terms of the two principal criteria for the success of sanctions — which are deterrence and behaviour change — what has been the track record of our sanctions on DPRK, Venezuela and Syria?

Mr. Nesbitt: I would love to have an answer for you. As Professor Martin has alluded to, I wish we had these sorts of studies to look at: Are they effective? What's the effect on human rights? Are they doing what we're intending them to do?

Senator Woo: On deterrence and on behaviour change, you cannot make a judgment on that?

Mr. Nesbitt: I can tell you two things. I think you've gotten that answer a few times in the past, and I won't answer any more than what they've said, other than to say there are two things we have to keep in mind.

One, independent of deterrence, in terms of what Canada adds in value, we are trying to be good allies with others, like the EU, the U.S. and the U.K. The other thing we have to consider in terms of deterrence is the goal is not to completely prevent this sort of behaviour. It's to make it harder and more expensive. We can say fairly clearly that we're making things harder and more expensive because, at the very least, if the banks are right that the money is flowing out of Canada and into somewhere else, that costs money and time, and it is difficult.

At minimum, you can say there is there a deterrence level there. Beyond that, we don't have an answer because they've not been studied.

Mr. Martin: This question of whether sanctions are effective is a fundamentally important question that this committee is asking. I've listened to other witnesses, and there hasn't really been anyone who has been able to say, "Yes, absolutely." There is a wealth of scholarship in other areas, other disciplines, that suggests that broad, comprehensive sanctions are not effective in changing behaviour.

I don't have the expertise to answer the question specifically on whether it has been successful, but I would like to offer a way of thinking about the question. It strikes me, if we think about human rights and constitutional law jurisprudence, a method of analysis which is reflected famously in the *Oakes* test in Canadian Charter jurisprudence is that if rights are being violated — and we know that comprehensive sanctions are

de savoir si les sanctions fonctionnent. Nous en avons discuté au cours des séances précédentes.

Heureusement pour nous, vous connaissez non seulement la théorie des sanctions, mais également la pratique. Vous avez dirigé une partie de l'opération. J'aimerais vous demander, en ce qui concerne les deux principaux critères de réussite des sanctions — soit la dissuasion et le changement de comportement —, quels ont été les résultats des sanctions que nous avons imposées à la Corée du Nord, au Venezuela et à la Syrie?

M. Nesbitt : J'aimerais bien pouvoir vous donner une réponse. Comme M. Martin l'a mentionné, j'aurais aimé avoir des études nous permettant de savoir si elles sont efficaces, si elles ont une incidence sur les droits de la personne et si elles remplissent les objectifs visés.

Le sénateur Woo : Pouvez-vous vous prononcer au sujet de la dissuasion et du changement de comportement?

M. Nesbitt : Je peux vous dire deux choses. Je crois que vous avez déjà obtenu quelques fois une réponse à votre question, et je n'en dirai pas plus que ce qui a déjà été dit, à part qu'il y a deux choses que nous devons garder à l'esprit.

Tout d'abord, outre la question de la dissuasion, le Canada joue un rôle utile en tentant d'être un bon allié des autres intervenants, comme l'Union européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni. Ensuite, il faut prendre en considération que le but de la dissuasion n'est pas d'empêcher complètement ce genre de comportement. Il faut rendre ça plus difficile et plus cher. Nous pouvons dire assez clairement que nous rendons les choses plus difficiles et plus coûteuses parce que, à tout le moins, si les banques ont raison quand elles disent que l'argent sort du Canada pour aller ailleurs, cela coûte de l'argent et prend du temps, et c'est difficile.

À tout le moins, on peut dire qu'il y a là un certain effet de dissuasion. Au-delà de ça, nous n'avons pas de réponse parce que ces questions n'ont pas été étudiées.

M. Martin : Savoir si les sanctions sont efficaces est une question fondamentalement importante que le comité se pose. J'ai écouté les autres témoins, et personne n'a vraiment été en mesure de dire : « Oui, absolument. » Selon de nombreuses recherches effectuées dans d'autres domaines et disciplines, les sanctions générales et exhaustives ne sont pas un moyen efficace de changer un comportement.

Je n'ai pas les connaissances requises pour confirmer précisément que les sanctions fonctionnent, mais j'aimerais proposer une manière d'examiner la question. Ce qui me frappe, lorsqu'on pense aux droits de la personne et à la jurisprudence relative au droit constitutionnel... Il y a une méthode d'analyse qui est reflétée, dans le fameux critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, tiré de la jurisprudence relative à la Charte canadienne, et qui

causing humanitarian suffering in some cases — then the first question you ask is: Is the objective important? I think everyone would agree that the stated objective of sanctions is incredibly important.

The next question you ask is whether the means are rationally connected to the ends and whether they're the least restrictive alternative. If the government cannot establish that these sanctions regimes are effective, then it's a hard case to make that they are rationally connected, far less being the least restrictive alternative.

The third question, of course, in this kind of approach to human rights and constitutional analysis is to ask whether the benefit to be obtained through realizing this objective is proportionate to or outweighs the harm being caused. Again, if the government cannot establish that these sanctions are effective, then it's hard to make the case that the marginal benefit to be obtained — particularly if it's some marginal benefit that is more expensive and more difficult for certain things to be done by nefarious people — outweighs the very real, empirically established harm that is being caused by comprehensive sanctions in countries like Venezuela and Iran.

That's one way to think about the effectiveness question.

[Translation]

Senator Gerba: Professor Martin, you indicated earlier that sanctions can sometimes have consequences, particularly for food insecurity, and for the populations of developing countries. Is there a way to impose sanctions without hurting those civilian populations? Can the sanctions be formulated in such a way so as to allow for the protection of vulnerable populations?

[English]

Mr. Martin: Thank you, senator. This too is a fundamentally important question. We learned from the experience in the 1990s with the very comprehensive sanctions regimes against Iraq that caused fairly widespread humanitarian suffering and harm and deaths in Iraq that those sorts of blunt comprehensive sanctions regimes were causing real harm. One of the answers was the development of so-called smart sanctions, targeted sanctions, as a way of trying to minimize that, as well as developing humanitarian exemptions and exceptions within comprehensive sanctions, like trading and financial embargoes on states.

veut que, si des droits sont violés — et nous savons que les sanctions globales peuvent causer de la souffrance humaine —, alors il faut premièrement se demander si l'objectif de ces sanctions est important. Je crois que tout le monde conviendra que l'objectif énoncé des sanctions est incroyablement important.

Deuxièmement, il faut se demander si les moyens sont proportionnels à la fin, rationnellement, et s'il existe des solutions moins restrictives. Si le gouvernement ne peut pas établir que ces régimes de sanctions sont efficaces, il sera difficile de faire valoir que les moyens sont justifiés, et encore moins qu'il s'agit de la solution la moins restrictive.

Troisièmement, il faut bien entendu se demander, dans le contexte des droits de la personne et dans le cadre d'une analyse constitutionnelle, si les avantages à tirer de la réalisation de cet objectif sont proportionnels aux torts causés ou s'ils les dépassent. Une fois de plus, si le gouvernement ne peut pas établir que ces sanctions sont efficaces, il sera difficile de faire valoir que les quelques avantages à en tirer — surtout s'il s'agit d'avantages marginaux, c'est-à-dire que les personnes malveillantes auront plus de mal à faire certaines choses et que cela leur coûtera plus cher — dépassent les torts bien réels, et établis de manière empirique, qui sont causés par des sanctions globales dans des pays comme le Venezuela et l'Iran.

C'est une manière d'envisager la question de l'efficacité.

[Français]

La sénatrice Gerba : Professeur Martin, vous avez expliqué tout à l'heure que parfois, les sanctions peuvent avoir des conséquences, notamment sur l'insécurité alimentaire, en particulier, et pour les populations de pays en développement. Est-ce qu'il y a une façon de procéder, dans le cadre des sanctions, pour préserver, justement, ces populations civiles? Est-ce qu'il y a une façon de formuler les sanctions et de faire en sorte qu'il y ait des moyens de protéger les populations vulnérables?

[Traduction]

M. Martin : Merci, sénatrice. Il s'agit là aussi d'une question fondamentalement importante. Nous avons compris, à la suite des sanctions très exhaustives qui ont été imposées dans les années 1990 contre l'Irak et qui ont causé de la souffrance humaine généralisée, des préjudices et des décès, en Irak, que ce genre de sanctions brutales et générales causaient réellement du tort. L'une des solutions a été d'élaborer des sanctions soi-disant intelligentes et ciblées, dans le but de réduire les dommages, ainsi que d'intégrer des exemptions et des exceptions d'ordre humanitaire dans les sanctions globales, comme les embargos commerciaux et financiers imposés aux États.

For example, a comprehensive sanctions regime on Venezuela would allow for the delivery of food and medical supplies and so forth, so as not to affect the public health.

The problem with those humanitarian exemptions and exceptions is that the companies that are engaging in trade with those target states are typically going to over-comply, and the exemptions are not going to operate effectively.

For example, we know, because there is already empirical evidence, that U.S. sanctions on Iran during the pandemic likely caused undue illness and death precisely because medical supplies were not getting through, notwithstanding the fact that the United States claimed that there were humanitarian exemptions put in place precisely to prevent that kind of harm from happening — but it did happen.

And so the short answer to your question is we don't know how to design sanctions in a way that they're not going to have these sorts of collateral harms, particularly when you get beyond targeted sanctions and have any sort of comprehensive sanctions regime — which we do with respect to Venezuela, Myanmar, Iran and a number of other countries.

Targeted sanctions, of course, have the other problem, where you have the due process issues: You're not causing harm to the general population, but you're now potentially having due process and individual rights issues with respect to the people who have been targeted.

I'm not sure if that entirely answers the question.

The Chair: Thank you very much. We are out of time. On behalf of the committee, I thank Professor Nesbitt and Professor Martin for joining us today. Thank you for your very helpful answers and comments.

Before we adjourn, colleagues, I remind you that we will reconvene tomorrow morning at 11:30 in this room to once again discuss the situation in Ukraine. Tomorrow's meeting will be a one-hour meeting with Canada's Ambassador to Ukraine Larisa Galadza.

(The committee adjourned.)

Par exemple, un régime de sanctions globales imposées au Venezuela autorisait la livraison de nourriture et de fournitures médicales et ainsi de suite, pour ne pas nuire à la santé publique.

Le problème, avec ces exemptions et exceptions d'ordre humanitaire, c'est que les entreprises qui font du commerce avec les États visés vont généralement s'y conformer plus qu'il n'est nécessaire, et les exemptions ne seront pas efficaces.

Par exemple, nous savons, puisqu'il existe déjà des données empiriques à ce sujet, que les sanctions imposées par les États-Unis à l'Iran durant la pandémie ont probablement causé des maladies et des décès injustifiés précisément parce que les fournitures médicales n'arrivaient pas, malgré le fait que les États-Unis avaient déclaré que des exemptions d'ordre humanitaire avaient été mises en place justement pour éviter de causer ce genre de préjudice, mais c'est arrivé.

Donc, pour répondre rapidement à votre question, nous ne savons pas comment élaborer des sanctions de sorte qu'elles ne causent pas ce genre de dommages collatéraux, surtout si l'on va au-delà des sanctions ciblées et que l'on adopte des régimes de sanctions globales, comme nous le faisons à l'égard du Venezuela, du Myanmar, de l'Iran et de certains autres pays.

Les sanctions ciblées, bien entendu, causent un autre problème touchant l'application régulière de la loi : on ne cause pas de tort à la population générale, mais on se retrouve peut-être avec des problèmes touchant l'application régulière de la loi et les droits humains des personnes qui ont été visées.

Je ne suis pas certain que cela répond tout à fait à la question.

Le président : Merci beaucoup. Nous n'avons plus de temps. Au nom du comité, je remercie MM. Nesbitt et Martin de s'être joints à nous aujourd'hui. Merci de vos réponses et commentaires très utiles.

Avant de lever la séance, je vous rappelle, chers collègues, que nous nous retrouverons demain, ici, à 11 h 30, pour discuter une fois de plus de la situation en Ukraine. La réunion de demain avec l'ambassadrice du Canada en Ukraine, Larisa Galadza, durera une heure.

(La séance est levée.)