

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 30, 2026

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 10:30 a.m. [ET] to study Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets).

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

[*Translation*]

The Chair: Good morning, honourable senators.

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.

I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

[*English*]

Senator Adler: Charles Adler, Manitoba.

Senator Ravalia: Mohamed Ravalia, Newfoundland and Labrador.

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

Senator Busson: Bev Busson, British Columbia.

Senator Coyle: Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Youance: Suze Youance from Quebec.

[*English*]

Senator Wilson: Duncan Wilson, British Columbia.

Senator Al Zaibak: Mohammad Al Zaibak, Ontario.

[*Translation*]

Senator Hébert: Martine Hébert from Quebec.

[*English*]

The Chair: I particularly welcome Senator Youance of Quebec, who has joined us today as a guest.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 avril 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger).

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

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, bonjour.

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.

J'inviterais maintenant les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter.

[*Traduction*]

Le sénateur Adler : Charles Adler, Manitoba.

Le sénateur Ravalia : Mohamed Ravalia, Terre-Neuve-et-Labrador.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Busson : Bev Busson, Colombie-Britannique.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, Antigonish, Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

La sénatrice Youance : Suze Youance, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Wilson : Duncan Wilson, British Columbia.

Le sénateur Al Zaibak : Mohammad Al Zaibak, Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Hébert : Martine Hébert, du Québec.

[*Traduction*]

Le président : Je souhaite tout particulièrement la bienvenue à la sénatrice Youance, du Québec, qui se joint à nous aujourd'hui en tant qu'invitée.

We welcome all of you and, of course, those who may be watching across the country on ParlVU.

Colleagues, we're meeting today to begin our examination of Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets). Today, we have the honour of welcoming to the committee our colleague the Honourable Senator Donna Dasko, sponsor of the bill — welcome, senator — and the Honourable Ratna Omidvar, our former colleague, who is joining us today from Berlin by video conference. Welcome, senator.

Before we hear opening statements and questions and answers in our usual routine, I would ask everyone present to please mute notifications on your devices. Please observe the best practices card with respect to the use of the microphone and the earpiece. Thank you very much.

I'd like to acknowledge Senator Woo of British Columbia, who has just joined us as well.

Senator Dasko will make an opening statement, and then we'll go to questions and answers. Senator Dasko, you have the floor.

Hon. Donna Dasko, sponsor of the bill: Thank you, chair and honourable senators, for your invitation to speak to Bill S-214, An Act to amend the Special Economic Measures Act (disposal of foreign state assets).

This bill would amend the Special Economic Measures Act, or SEMA for short, to create a legal pathway to seize and repurpose the state assets, including central bank reserves, of perpetrators that breach international peace and security. More specifically, it creates a pathway to seize these assets through executive order. These assets can then be redirected to the victims who have suffered at the hands of these perpetrators.

This bill was previously introduced in the last Parliament by former senator Ratna Omidvar, and I took stewardship of the bill when she retired from the Senate in 2024. I reintroduced the bill as Bill S-214 after the return of the new Parliament in 2025. I want to commend Senator Omidvar for her far-sighted leadership in advancing these concepts through this bill and, as well, through an earlier bill.

Bill S-214 rests on the widely shared belief that foreign leaders and nations who violate international human rights through violence or oppression or corruption or war must be held accountable for their actions and that asset forfeiture can be a

Nous vous souhaitons la bienvenue à tous, ainsi qu'aux personnes qui nous regardent dans tout le pays sur ParlVU.

Chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour entamer l'étude du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger). Nous avons aujourd'hui l'honneur d'accueillir notre collègue, l'honorable sénatrice Donna Dasko, marraine du projet de loi — bienvenue, sénatrice — ainsi que l'honorable Ratna Omidvar, notre ancienne collègue, qui se joint à nous aujourd'hui depuis Berlin par vidéoconférence. Bienvenue, sénatrice.

Avant de passer aux observations liminaires, puis aux questions et réponses, comme à notre habitude, j'invite toutes les personnes présentes à mettre leurs appareils en mode silencieux. Veuillez respecter les consignes indiquées sur la fiche qui énumère les pratiques exemplaires relatives à l'utilisation du microphone et de l'oreillette. Merci beaucoup.

Je tiens à saluer le sénateur Woo, de la Colombie-Britannique, qui vient de nous rejoindre.

La sénatrice Dasko va prononcer ses observations liminaires, puis nous passerons aux questions et réponses. Sénatrice Dasko, vous avez la parole.

L'hon. Donna Dasko, marraine du projet de loi : Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs, de m'avoir invitée à m'exprimer au sujet du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les mesures économiques spéciales (disposition des biens d'un État étranger).

Ce projet de loi vise à modifier la Loi sur les mesures économiques spéciales de manière à créer une voie légale permettant de saisir et de réaffecter les biens d'un État, y compris les réserves de la banque centrale, détenus par des auteurs d'actes portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Plus précisément, il crée une voie permettant de saisir ces biens par décret. Ces biens pourraient ensuite être redistribués aux victimes qui ont souffert aux mains de ces malfaiteurs.

Ce projet de loi a déjà été présenté lors de la dernière législature par l'ancienne sénatrice Ratna Omidvar, et j'en ai pris la relève lorsqu'elle a pris sa retraite du Sénat en 2024. Je l'ai présenté à nouveau sous le numéro S-214 après la reprise des travaux du nouveau Parlement en 2025. Je tiens à féliciter la sénatrice Omidvar pour la clairvoyance dont elle a fait preuve en défendant ces concepts dans le cadre de ce projet de loi, ainsi que dans un projet de loi antérieur.

Le projet de loi S-214 repose sur l'idée largement partagée selon laquelle les dirigeants et les États étrangers qui violent les droits internationaux de la personne par le recours à la violence, à l'oppression, à la corruption ou à la guerre doivent être tenus

powerful option to help achieve this and to assist the victims of these actions.

A good way to introduce Bill S-214 is to describe the situation with respect to Russia's invasion of Ukraine in February 2022. After this invasion, Western countries, including the EU, the U.S., the U.K., Canada and other countries, froze hundreds of billions of dollars in Russian state assets, primarily the Russian central bank's foreign reserves, estimated to be between €210 billion and €300 billion in total, as well as the private assets of oligarchs, such as planes, yachts and real estate. The bulk of the frozen state assets sit in Europe, with Belgium's Euroclear holding the largest share, around €180 billion.

Soon after these events, Canada took a bold leap. In the BIA — that's the Budget Implementation Act — of June 2022, this government amended SEMA to permit not only the freezing of the assets of sanctioned individuals and entities but the seizure and forfeiture of such assets. With this move, Canada became the first G7 nation with the power to not only freeze but also permanently confiscate and redistribute the assets of sanctioned individuals and entities.

As currently drafted, however, SEMA can permit the seizure of individual and private assets through a process involving the courts, but it cannot authorize the seizure of state assets. That is because state assets get caught in issues of sovereign immunity embodied in the State Immunity Act, which limits court action with respect to seizing the assets or property of a foreign state which is in Canada.

The bill presented here today carves out a distinct legal pathway for state assets. While the State Immunity Act limits court action against another state, its reach does not extend to executive actions, such as cabinet orders. The bill before you amends SEMA to allow for the seizure of state assets by creating two paths: one through the courts, for individual assets, and another through executive action by the Governor-in-Council, for state assets. We can think of it as two highways with different routes but the same destination.

Of course, SEMA can only be used if any of its four underlying conditions have been met. Thus, there must be a grave breach of international peace and security, gross and systematic human rights violations, acts of significant corruption

responsables de leurs actes, et que la confiscation des biens peut constituer un moyen efficace d'y parvenir et de venir en aide aux victimes de ces actes.

Pour présenter le projet de loi S-214, il est utile de décrire la situation liée à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. À la suite de cette invasion, les pays occidentaux, notamment l'Union européenne, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada, ont gelé des centaines de milliards de dollars de biens appartenant à l'État russe. Ces biens comprenaient principalement les réserves de devises étrangères de la Banque centrale russe, dont la valeur totale estimée est de 210 à 300 milliards d'euros, ainsi que les biens privés d'oligarques, notamment des avions, des yachts et des biens immobiliers. La majeure partie des biens gelés de l'État russe se trouve en Europe. La société belge Euroclear en détient la plus grande part, soit environ 180 milliards d'euros.

Peu après ces événements, le Canada a pris une décision audacieuse. Dans la Loi d'exécution du budget de juin 2022, le gouvernement a modifié la Loi sur les mesures économiques spéciales afin de permettre non seulement le gel des biens des personnes et entités visées par des sanctions, mais aussi la saisie et la confiscation de ces biens. Le Canada est ainsi devenu le premier pays du G7 à disposer du pouvoir non seulement de geler, mais aussi de confisquer définitivement et de redistribuer les biens des personnes et entités visées par des sanctions.

Toutefois, dans sa version actuelle, la Loi sur les mesures économiques spéciales peut autoriser la saisie de biens appartenant à des personnes physiques ou des entités privées dans le cadre d'une procédure judiciaire, mais elle ne peut pas autoriser la saisie des biens d'un État. En effet, les biens des États sont soumis aux règles relatives à l'immunité souveraine énoncées dans la Loi sur l'immunité des États, qui limite les mesures judiciaires visant à saisir les biens ou les propriétés d'un État étranger qui se trouvent au Canada.

Le projet de loi présenté aujourd'hui établit une voie légale distincte pour les biens d'un État. Si la Loi sur l'immunité des États limite les actions en justice à l'encontre d'un autre État, son champ d'application ne s'étend pas aux mesures exécutives, comme les décrets ministériels. Le projet de loi qui vous est soumis modifierait la Loi sur les mesures économiques spéciales de manière à créer deux voies pour la saisie des biens d'un État : une voie judiciaire, pour les biens appartenant à des entités privées, et une voie exécutive, par décision du gouverneur en conseil, pour les biens des États. On peut se représenter ces voies comme deux autoroutes qui empruntent des itinéraires différents, mais mènent à la même destination.

Bien entendu, la Loi sur les mesures économiques spéciales ne peut être invoquée que si l'une de ses quatre conditions préalables est remplie. Elle s'applique donc en cas de grave atteinte à la paix et à la sécurité internationales, de violations

and/or requests for action from an international agency such as the United Nations, to which Canada belongs.

To be clear, SEMA already provides for the seizure of state assets. It's already there in the bill, but the mechanism to achieve it is currently flawed. This bill simply provides for amending the mechanism so that the law can fulfill its stated purposes.

Colleagues, these actions are contemplated mainly in the context of the illegal invasion by Russia of the independent and democratic nation of Ukraine. Russia has committed multiple crimes and violations in Ukraine, and the loss of life and destruction have been massive.

On November 14, 2022, the UN General Assembly adopted Resolution ES-11/5, recognizing that Russia must bear the legal consequences, including reparations, for its internationally wrongful acts and aggression against Ukraine. The United Nations' recent damage assessment estimated that Ukraine requires US\$588 billion for recovery over the next decade. So, recognizing that Russia must bear consequences and pay reparations for their illegal acts, the frozen Russian assets represent an important potential source of funds for Ukraine.

There have been some related developments to this bill. A few months ago, our own government amended SEMA in the 2025 BIA, Bill C-15, to permit it to gather more information about sanctioned assets held in Canadian financial institutions and to permit the seizure of profits gained from these sanctioned assets. Colleagues will remember the testimony here in this committee in December. So Canada has taken another step to strengthen our sanctions regime in this direction.

Internationally, much has happened as well, and I will mention only two items. In 2024, the U.S. passed the REPO Act — the Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act — which authorizes the U.S. President to seize frozen Russian sovereign assets held within U.S. jurisdiction and to use them for the reconstruction and defence of Ukraine. Although focused specifically on Russia and Ukraine, that act functions as enabling legislation, much like Bill S-214 would.

A very important point is that our European allies are moving forward as well. On April 23, the EU approved a loan agreement of €90 billion to Ukraine, and the agreement reached by the EU explicitly includes mention of the right to use frozen Russian

graves et systématiques des droits de la personne, d'actes de corruption de grande ampleur ou de demandes d'intervention émanant d'une organisation internationale comme les Nations unies, dont le Canada est membre.

Je tiens à préciser que la Loi sur les mesures économiques spéciales permet déjà la saisie des biens d'un État. Cette disposition figure déjà dans le projet de loi, mais le mécanisme permettant de la mettre en œuvre présente actuellement des lacunes. Ce projet de loi vise simplement à modifier le dispositif afin que la loi puisse atteindre ses objectifs.

Chers collègues, ces mesures s'inscrivent principalement dans le contexte de l'invasion illégale par la Russie de l'Ukraine, une nation indépendante et démocratique. La Russie a commis un grand nombre de crimes et infractions en Ukraine, et le bilan en termes de pertes humaines et de destruction est considérable.

Le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution ES-11/5, reconnaissant que la Russie doit assumer les conséquences juridiques, y compris le versement de réparations, des actes illicites au regard du droit international qu'elle a commis et de son agression de l'Ukraine. Selon une récente évaluation des dégâts réalisée par les Nations unies, l'Ukraine aura besoin de 588 milliards de dollars américains pour se reconstruire au cours de la prochaine décennie. Étant donné que la Russie doit assumer les conséquences de ses actes illégaux et verser des réparations, les biens russes gelés pourraient constituer une source importante de fonds pour l'Ukraine.

Ce projet de loi a connu quelques développements. Il y a quelques mois, le gouvernement canadien a modifié la Loi sur les mesures économiques spéciales dans le cadre de la Loi d'exécution du budget de 2025, le projet de loi C-15, afin de permettre la collecte d'une plus grande quantité de renseignements sur les biens sanctionnés que détiennent les institutions financières canadiennes et de saisir les bénéfices tirés de ces biens. Mes collègues se souviendront du témoignage qui a été présenté devant ce comité en décembre. Le Canada a donc pris une autre mesure pour renforcer son régime de sanctions.

Il s'est également passé beaucoup de choses à l'étranger, et je ne mentionnerai que deux points. En 2024, les États-Unis ont adopté la Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act, qui autorise le président américain à saisir les biens souverains russes gelés détenus sur le territoire américain et à les utiliser pour la reconstruction et la défense de l'Ukraine. Bien qu'elle porte spécifiquement sur la Russie et l'Ukraine, cette loi fonctionne comme une loi habilitante, tout comme le ferait le projet de loi S-214.

Il est très important de noter que nos alliés européens avancent également dans cette direction. Le 23 avril, l'Union européenne a approuvé un accord de prêt de 90 milliards d'euros destiné à l'Ukraine. Cet accord prévoit explicitement la possibilité

state assets to repay that loan. Therefore, there has been definite and clear movement on the international stage as well.

To conclude, Bill S-214 provides a legal framework that will allow us to act together with our allies in such initiatives as I've just described or to act independently if needed. We maintain the flexibility that Canada needs in these situations.

It is another mechanism to hold Russia to account for its actions and — an important point — to hold other nations to account for their illegal actions as well because this is not country-specific. It is country-agnostic. This vital legal framework will enhance Canada's ability to act responsibly and decisively in these matters.

Colleagues, thank you very much. We look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much, Senator Dasko.

[*Translation*]

Colleagues, I wish to remind you that you will each have three minutes for the first round of questions, including answers.

[*English*]

As usual, please be concise with your questions, keep your preambles short and indicate clearly which senator you would like to have answer the question, or both, as the case may be.

Senator Wilson: My question is either for our esteemed former colleague or for Senator Dasko. You answered most of my questions in your presentation, senator. It was mostly about what some of our allies are doing and you spoke to what the U.S. and the EU are doing.

What has been done in terms of the actual seizure of assets, and what has the response been from Russia in terms of those actions?

Senator Dasko: The Europeans, so far, have been spending a lot of time trying to come to an agreement about a loan, and that took a long time. They just reached this agreement on April 23, which, in the agreement itself, invokes the possibility that they could seize this massive amount of Russian state assets.

That would happen down the road, but they've committed. They have said it's legal for them to do it, and they've stated clearly that they will do this if the loan to Ukraine is not paid by reparations from Russia. Very few people expect Russia to be paying reparations. If you know anything about the situation, I

d'utiliser les biens gelés de l'État russe pour rembourser ce prêt. On observe donc également une évolution nette et évidente sur la scène internationale.

En conclusion, le projet de loi S-214 établit un cadre juridique qui nous permettra d'agir de concert avec nos alliés dans le cadre d'initiatives comme celles que je viens de décrire, ou d'agir de manière indépendante si nécessaire. Nous conserverons la souplesse dont le Canada a besoin dans ce genre de situation.

Il s'agirait d'un autre moyen de demander des comptes à la Russie pour ses actes et — point important — de demander également des comptes à d'autres nations pour leurs actes illégaux, car cette mesure ne vise pas un pays en particulier. Elle s'applique à tous les pays. Ce cadre juridique essentiel permettra au Canada d'agir de manière plus responsable et plus décisive dans ce domaine.

Chers collègues, merci beaucoup. Nous avons hâte de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, sénatrice Dasko.

[*Français*]

Chers collègues, j'aimerais vous rappeler que vous disposez de trois minutes chacun pour la première ronde de questions, y compris les réponses.

[*Traduction*]

Comme d'habitude, veuillez formuler vos questions de manière concise, limiter la longueur de vos introductions et indiquer clairement à quel sénateur vous souhaitez poser la question, ou si elle s'adresse aux deux sénateurs, le cas échéant.

Le sénateur Wilson : Ma question s'adresse soit à notre estimée ancienne collègue, soit à la sénatrice Dasko. Vous avez répondu à la plupart de mes questions dans votre intervention, sénatrice. Elles portaient principalement sur les mesures qu'ont prises certains de nos alliés, et vous avez évoqué celles mises en œuvre par les États-Unis et l'Union européenne.

Quelles mesures spécifiques ont été prises en matière de saisie des biens et quelle a été la réaction de la Russie face à celles-ci?

La sénatrice Dasko : Jusqu'à présent, les Européens ont passé beaucoup de temps à essayer de s'entendre sur un prêt, et ce processus a pris beaucoup de temps. Ils viennent tout juste de parvenir à cet accord le 23 avril, lequel prévoit la possibilité de saisir cette quantité considérable de biens de l'État russe.

Cette saisie surviendrait plus tard, mais ils se sont engagés à le faire. Ils ont déclaré que cette mesure était légale et ont clairement indiqué qu'ils procéderaient ainsi si le prêt accordé à l'Ukraine n'était pas remboursé par les réparations versées par la Russie. Très peu de gens s'attendent à ce que la Russie verse des

think you'd agree it's unlikely, so they've got this money that they can use to repay the loan. That's a very major development that has just happened.

In terms of Russia's actions, Russia doesn't like anything that is done by any other country to help Ukraine, so they've threatened, they've taken various actions against countries that have taken these actions against them, and they have sanctioned various Canadian — I've got a list of things they've done here to Canada. If I have time, I can look at some of these things. They've imposed diplomatic and travel sanctions on Canada, and they've placed many Canadians on a no-travel list. I'm on that list, and I think that a few of us in this room are on that list. They've given us an "unfriendly country" designation. They have been performing disinformation and cybercrimes in Canada, and they warn of irreversible consequences. That's what they did to Canada before this particular bill was on the table. They've done this, and they've taken similar actions against other countries.

That's their kind of response to these actions. They've taken these actions already in the past, beginning with the actions taken in 2022 by the EU, Canada and the U.S.

The Chair: Thank you very much.

Senator Al Zaibak: Thank you, Senator Omidvar and Senator Dasko, for your leadership in advancing innovative tools within Canada's sanctions framework, among other great work you've been doing.

I certainly agree this bill is a distinct executive pathway for foreign state assets. In your view, would this bill enable state and individual victims of Russia's aggression outside of Ukraine to make a claim against frozen, seized and repurposed Russian assets?

Hon. Ratna Omidvar, former senator, as an individual: Individuals who have been sanctioned under SEMA in Canada and whose assets we have seized — at this point, it is one oligarch, Roman Abramovich, and we have seized one cargo jet that belongs to a state entity. Those two assets have been seized under my previous legislation that was embedded in the BIA, and they are now in court, undergoing court proceedings.

Basically — let me be a little shorter with my answer — there are two pathways that Senator Dasko described. One highway is for individual assets, and that includes court proceedings. Currently, sanctioned assets of individuals and state entities in

réparations. Si vous connaissez un tant soit peu la situation, je pense que vous conviendrez que c'est peu probable; ils disposent donc de cet argent qu'ils peuvent utiliser pour rembourser le prêt. Il s'agit là d'une avancée très importante qui vient de se produire.

En ce qui concerne les actions de la Russie, celle-ci désapprouve toute initiative d'un autre pays visant à aider l'Ukraine. Elle a donc proféré des menaces, pris diverses mesures à l'encontre des pays qui ont agi en ce sens, et sanctionné plusieurs... j'ai ici une liste des mesures prises à l'encontre du Canada. Si j'ai un peu de temps, je peux passer en revue certaines de ces mesures. Le Canada a été frappé de sanctions diplomatiques et de restrictions de voyage. De nombreux Canadiens ont été inscrits sur une liste d'interdiction de voyage. Je figure sur cette liste, et je pense que certains d'entre nous ici présents y figurent également. Ils nous ont qualifiés de « pays hostile ». Ils se livrent à des activités de désinformation et à des cybercrimes au Canada, et ils mettent en garde contre des conséquences irréversibles. C'est ce qu'ils ont fait au Canada avant même que ce projet de loi ne soit présenté. Ils ont pris ces mesures et ont agi de la même manière à l'encontre d'autres pays.

Voilà leur réaction face à ces mesures. Ils ont déjà pris ce genre de mesures par le passé, notamment en 2022, lorsque l'Union européenne, le Canada et les États-Unis ont pris des mesures similaires.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Al Zaibak : Merci, sénatrices Omidvar et Dasko, pour votre leadership dans la promotion d'outils novateurs pour le cadre de sanctions canadien, ainsi que pour tout l'excellent travail que vous accomplissez.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que ce projet de loi constitue une voie distincte pour les biens des États étrangers. Selon vous, ce projet de loi permettrait-il aux États et aux particuliers victimes d'une agression de la Russie en dehors de l'Ukraine de faire valoir leurs droits sur les biens russes gelés, saisis ou réaffectés?

L'hon. Ratna Omidvar, ancienne sénatrice, à titre personnel : Dans le cadre des sanctions imposées à des particuliers au Canada au titre de la Loi sur les mesures économiques spéciales, nous avons saisi les biens d'un oligarque, Roman Abramovich, ainsi qu'un avion-cargo appartenant à une entité étatique. Ces deux biens ont été saisis en vertu de ma loi précédente, qui était intégrée à la loi d'exécution du budget, et font actuellement l'objet d'une procédure judiciaire.

Essentiellement — je vais essayer de répondre de manière plus concise — la sénatrice Dasko a décrit deux voies possibles. Il existe une voie distincte pour les biens des particuliers, ce qui inclut les procédures judiciaires. À l'heure actuelle, les biens

Canada are in court and are going through due process, but the sanctioning of state assets falls outside court procedures. Should Russia take Canada to court, it enters into grave territory because it then exempts itself from the State Immunity Act. There is, at this point, no international court that can hear such a claim, so I believe that this action, which is grounded in a legal framework, as Senator Dasko has proposed, is not applicable to the courts.

Now, if you're asking if victims will get those assets — am I right in thinking that maybe that's where you're going?

Senator Al Zaibak: Victims of Russian aggression outside of Ukraine.

Ms. Omidvar: Outside Ukraine. Sorry, I misunderstood that.

There is a Ukrainian claims commission that has all the claims that are to be made contained in it, but I imagine that once we get so far that the assets have been seized and repurposed, there is a framework that has to be put in place by our government to ensure accountability, transparency and justice for victims.

The Chair: Thank you very much.

Senator Coyle: It's wonderful to see our former colleague Senator Omidvar. It's lovely to have you with us. Thank you for your leadership on this, and thank you to Senator Dasko for taking the baton and being with us today.

You mentioned that the estimate of the total worth of Russian sovereign assets that have been frozen by the European Union and other G7 countries since 2022 is approximately, I think you said, €300 billion, with about €210 billion of that estimated to be held in the EU member states. That's managed by Euroclear. I think that's in Belgium.

The EU permits the use of the windfall income from the immobilized assets to support Ukraine, but the underlying principal remains frozen. In March, as we've heard, SEMA was amended through Bill C-15, our own Budget Implementation Act here, to allow our government to direct federal financial institutions to pay the Receiver General any windfall profits generated from the frozen assets under SEMA. Could you tell us this: What is the current status of discussions in Europe and among G7 countries about what to do with the frozen state assets as we move forward?

sanctionnés appartenant à des particuliers et à des entités étatiques au Canada font l'objet d'une procédure judiciaire et suivent la voie légale, mais les sanctions visant les biens étatiques ne relèvent pas des procédures judiciaires. Si la Russie décidait de poursuivre le Canada en justice, elle s'engagerait sur un terrain glissant, car elle se soustrairait alors à l'application de la Loi sur l'immunité des États. À l'heure actuelle, aucun tribunal international ne peut statuer sur une telle plainte. Je pense donc que cette action, qui s'inscrit dans un cadre juridique, comme l'a proposé la sénatrice Dasko, ne s'applique pas aux tribunaux.

Si vous me demandez si les victimes récupéreront ces biens... Ai-je raison de penser que c'est peut-être là où vous voulez en venir?

Le sénateur Al Zaibak : Les victimes d'agressions de la Russie en dehors de l'Ukraine.

Mme Omidvar : En dehors de l'Ukraine. Désolée, j'avais mal compris.

Il existe une commission ukrainienne des réclamations qui recense toutes les réclamations à présenter. Toutefois, j'imagine qu'une fois que nous en serons arrivés au stade où les biens auront été saisis et réaffectés, le gouvernement devra établir un cadre pour garantir la responsabilisation, la transparence et la justice pour les victimes.

Le président : Merci beaucoup.

La sénatrice Coyle : Je suis ravie de revoir notre ancienne collègue, la sénatrice Omidvar. Nous sommes ravis de vous compter parmi nous. Merci pour votre leadership dans ce domaine, et merci à la sénatrice Dasko d'avoir pris le relais et d'être présente aujourd'hui.

Vous avez indiqué que la valeur totale estimée des biens souverains russes gelés par l'Union européenne et d'autres pays du G7 depuis 2022 s'élevait, si je me souviens bien, à environ 300 milliards d'euros, dont environ 210 milliards d'euros seraient détenus par les États membres de l'Union européenne. Ces biens sont gérés par Euroclear, en Belgique, je crois.

L'Union européenne autorise l'utilisation des revenus exceptionnels générés par les biens immobilisés pour soutenir l'Ukraine, mais le capital sous-jacent reste gelé. En mars, comme nous l'avons entendu, la Loi sur les mesures économiques spéciales a été modifiée par le projet de loi C-15, notre propre loi d'exécution du budget, afin de permettre au gouvernement d'ordonner aux institutions financières fédérales de verser au receveur général tout bénéfice exceptionnel généré par les biens gelés en vertu de cette loi. Pourriez-vous nous dire où en sont actuellement les discussions en Europe et au sein des pays du G7 quant à l'avenir des biens gelés de l'État russe?

Senator Dasko: Thank you for the question, senator. I think it's important to go back a little bit and to review how the Europeans got to the point they are today.

These assets have been frozen, and they've been talking about them for several years. One of the impediments they had was that they had to renew the freezing every six months. That was part of the process they had, and every six months, when it came for renewal, Hungary would step up to say, "We're not so sure we want this to be kept frozen." Hungary, in the previous government, was always an impediment to the continuing of the freezing of these assets. That put a cap on what they could actually do. Finally, last December, in 2025, they came to an agreement with a mechanism that sidestepped Hungary, and they were actually able to freeze the money permanently.

That ability was key for the next step, which was for them to create this loan structure because the loan could then be backed by these funds that were now held in a stable situation. That's what they spent most of last year doing: trying to come up with this loan agreement and trying to secure the money so they wouldn't have to deal with this six-month renewal every time.

They've come up with this loan agreement, and it's important to note that it's backed by the assets that are now firmly held without the possibility of them slipping away. That's where they are. They've come up with the agreement — €90 billion, which is going to Ukraine for a number of purposes. Then, they will be able to access, specifically, the state assets that are frozen in Euroclear to repay the loan that they have made if, in fact, Russia doesn't pay reparations.

The Chair: Thank you, senators. We've gone a bit over, but you were making a very valid point.

[Translation]

Senator Gerba: Senator Omidvar, we are delighted to welcome you back here, and I thank you for having launched this initiative, which I fully support. I would also like to thank Senator Dasko for taking over.

Senator Dasko, in your opening remarks, you referred to the principle of sovereign immunity. You said that this principle imposes limitations with respect to the application of the Special Economic Measures Act. Could you tell us more about this principle of sovereignty, limitation or sovereign immunity, and how it undermines the act?

La sénatrice Dasko : Merci pour votre question, sénatrice. Je pense qu'il est important de revenir un peu en arrière et d'examiner comment les Européens en sont arrivés là où ils en sont aujourd'hui.

Ces biens ont été gelés, et nous en parlons depuis plusieurs années. L'un des obstacles auxquels ils se heurtaient était qu'ils devaient renouveler le gel tous les six mois. Cette exigence faisait partie de la procédure qu'ils avaient mise en place, et tous les six mois, au moment du renouvellement, la Hongrie intervenait pour dire : « Nous ne sommes pas sûrs de vouloir qu'ils restent gelés. » Sous le gouvernement précédent, la Hongrie a toujours fait obstacle au maintien du gel de ces biens. Cette situation limitait considérablement leur marge de manœuvre. Enfin, en décembre dernier, en 2025, ils sont parvenus à un accord et ont établi un mécanisme qui leur a permis de contourner la Hongrie, et ils ont ainsi pu geler définitivement ces fonds.

Cette capacité a été déterminante pour l'étape suivante, qui a consisté à créer cette structure de prêt, car le prêt a pu être garanti par les fonds qui se trouvaient désormais dans une situation stable. C'est ce à quoi ils ont consacré la majeure partie de l'année dernière : essayer de mettre au point ce contrat de prêt et de sécuriser les fonds pour ne plus avoir à renouveler le gel tous les six mois.

Ils ont conclu cet accord de prêt, et il est important de noter qu'il est garanti par des actifs qui sont désormais solidement détenus, sans risque qu'ils ne soient retirés. Voilà où ils en sont. Ils ont conclu cet accord — 90 milliards d'euros, qui seront versés à l'Ukraine à des fins diverses. Par la suite, ils pourront avoir accès, plus précisément, aux actifs de l'État russe gelés dans le compte du groupe Euroclear pour rembourser le prêt qu'ils ont accordé si, en fait, la Russie ne verse pas de réparations.

Le président : Je vous remercie, mesdames les sénatrices. Nous avons légèrement dépassé le temps qui nous était imparti, mais vous souleviez un argument tout à fait pertinent.

[Français]

La sénatrice Gerba : Sénatrice Omidvar, nous sommes ravis de vous revoir ici et je vous remercie d'avoir lancé cette initiative, que j'appuie totalement. Je remercie aussi la sénatrice Dasko de prendre la relève.

Sénatrice Dasko, vous avez évoqué dans votre introduction le principe de l'immunité souveraine. Vous avez dit que ce principe apportait des limitations au chapitre de l'application de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Pourriez-vous nous parler davantage de ce qu'est ce principe de souveraineté, de limitation ou d'immunité souveraine, et comment cela nuit-il à la loi?

[English]

Senator Dasko: In the context of this bill, sovereign immunity means that a country cannot go through the courts to try to seize the assets of a foreign state, so it's a blockage. In terms of this bill, it creates a blockage for the fulfillment of what the government had actually intended. They are the ones or we are the ones who drafted and passed the amendments back in 2022. For reasons that perhaps Senator Omidvar might be able to clarify, the bill itself had — I guess we would call it — a flaw or a glitch or whatever mechanism which prevented part of it from being fulfilled.

The intention was that the seizure of assets would go through the courts. It would be a court process, a due process, and then they would be able to seize the assets through forfeiture, but the concept and the act of sovereign immunity mean that the courts cannot be used for state assets, so this creates a different pathway for the seizure of state assets. It creates two pathways: one that exists through the courts, for individual and private entities, and one that exists for the potential seizure of state assets. Those are two different pathways with the same conclusion.

So that principle is there. As I say, it currently blocks the ability of the government to seize state assets. This would unblock it through a separate pathway, which our government has said very specifically is a legal pathway, so this isn't just us putting it on the table. The government has said that there is a legal mechanism. There is a pathway, and it is legal for governments to seize foreign assets of others.

The Chair: Thank you very much.

Senator Ravalia: Thank you to both of our witnesses. Ratna, it's such a pleasure to see you again. I wanted to assure you that the "Desi group" misses you very much.

If I could further explore the €90-billion loan through Euroclear to Ukraine, concerns have been expressed about the negative implications of this action, including fiscal, legal, political and strategic ones. I wonder if you could comment on some of this and the potential applicability to your bill.

Ms. Omidvar: It's lovely to see all of you again. Thank you for inviting me.

Let me address the question of legality first. First of all, it's legal under international law for an offending country to pay reparations. It's international law. Second of all, it is legal under

[Traduction]

La sénatrice Dasko : Dans le cadre du projet de loi, l'immunité souveraine signifie qu'un pays ne peut pas saisir la justice pour tenter de confisquer les biens d'un État étranger; il s'agit donc d'un obstacle. Le projet de loi crée un obstacle à la mise en œuvre de ce que le gouvernement avait réellement prévu. Ce sont eux, ou plutôt c'est nous, qui avons rédigé et adopté ces amendements en 2022. Pour des raisons que la sénatrice Omidvar pourrait peut-être clarifier, le projet de loi lui-même comportait — je suppose qu'on pourrait appeler cela — une faille, un dysfonctionnement ou tout autre mécanisme qui a empêché une partie du projet de loi d'être mise en œuvre.

Le but était que la saisie des biens passe par les tribunaux. Il s'agirait d'une procédure judiciaire, d'une procédure régulière, à l'issue de laquelle les actifs pourraient être saisis par voie de confiscation; mais le concept et le principe de l'immunité souveraine impliquent que les tribunaux ne peuvent pas être saisis pour confisquer les biens d'un État, ce qui crée une voie distincte pour la saisie de ces biens. Il y a donc deux voies : l'une qui passe par les tribunaux pour saisir les actifs de personnes physiques ou d'entités privées, et l'autre qui permet l'éventuelle saisie des biens d'un État. Ce sont deux voies différentes qui aboutissent à la même conclusion.

Ce principe existe donc bel et bien. Comme je l'ai indiqué, il empêche actuellement le gouvernement de saisir les biens d'un État. Cette mesure permettrait d'éliminer cet obstacle en empruntant une voie distincte, que le gouvernement a très clairement qualifiée de voie légale; il ne s'agit donc pas d'une simple proposition de notre part. Le gouvernement a déclaré qu'il existait un mécanisme légal. Une voie existe, et il est légal pour les gouvernements de saisir les biens d'autres États.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur Ravalia : Je remercie nos deux témoins de leurs interventions. Madame Omidvar, je suis ravi de vous revoir. Je tenais à vous dire que vous manquez beaucoup au « groupe desi ».

Si je peux revenir sur le prêt de 90 milliards d'euros accordé à l'Ukraine par l'intermédiaire du groupe Euroclear, je dirais que des inquiétudes ont été exprimées quant aux répercussions négatives que cette mesure pourrait avoir, notamment sur les plans financier, juridique, politique et stratégique. Pourriez-vous nous donner votre avis sur certains aspects de ce prêt et sur la façon dont ils pourraient s'appliquer à votre projet de loi?

Mme Omidvar : Je suis ravie de revoir chacun de vous, et je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître.

Permettez-moi d'aborder d'abord la question de la légalité. Premièrement, le droit international autorise un État fautif à verser des réparations. Cela relève du droit international.

international law to take countermeasures against offending states — one state against another or a third party, in this case — to bring the offending state back into the tent of the rule of law. A countermeasure can be something that a country would normally not do but is allowed to do under these extraordinary circumstances. Third, we are strengthening the legality of countermeasures, which is international law, by bringing it into domestic legislation.

This is not going to be an executive order like we hear about in the news. This is an executive order bill that will be debated in Parliament — in the Senate and in the House of Commons — anchoring international countermeasures, which are, frankly, for most Canadians rather obscure, and strengthening them through domestic legislation, transparency and accountability. That's the legal part of it.

For the financial part, I think you will likely be hearing more witnesses on the financial risk. I will say that for four years, \$300 billion roughly have been frozen in Europe in Euroclear, I think, of Russian state assets. There have been no financial implications so far. The idea that we are going to experience flight risk has not actually been in any way experienced because where would this capital fly to? The secure currencies of the world, like the dollar, the euro, the yen and the Canadian dollar, are all reliable and convertible — all those things make them the currencies that nations would invest in.

Given all these factors, I think we are on secure legal ground and secure financial ground. I will say this: There is a risk to everything. This is going to be a political judgment that the Governor-in-Council will make, and the Governor-in-Council makes diplomatic and political decisions every day that could be risky. I will admit that.

But that is our information, and please query this further with other witnesses.

The Chair: Thank you very much, former senator and senator.

Senator Woo: *Guten Tag*, Ratna. Thank you for being here.

Ms. Omidvar: *Guten Morgen!*

The Chair: I think we should stick to our two official languages, as tempting as it might be to go further. Go ahead, Senator Woo.

Senator Woo: The two of you have presented a very powerful legal, moral and almost cosmic logic for these changes to our SEMA legislation. The logic would be even more powerful if we

Deuxièmement, le droit international autorise la prise de contre-mesures à l'encontre d'États fautifs — qu'il s'agisse d'un État contre un autre ou d'un tiers, comme dans le cas présent — afin de ramener l'État fautif dans le giron de l'État de droit. Une contre-mesure peut être une action qu'un pays n'entreprendrait pas en temps normal, mais qu'il est autorisé à engager dans ces circonstances exceptionnelles. Troisièmement, nous renforçons la légalité des contre-mesures, qui relève du droit international, en les intégrant dans les lois nationales.

Il ne s'agira pas d'un décret tel qu'on en entend parler dans les médias. Il s'agira d'un projet de loi portant sur des décrets qui sera débattu au Parlement — c'est-à-dire au Sénat et à la Chambre des communes — et qui visera à ancrer les contre-mesures internationales, qui sont franchement assez obscures pour la plupart des Canadiens, et à les renforcer par l'intermédiaire de lois nationales, d'une transparence et d'une responsabilisation. C'est là l'aspect juridique de cet enjeu.

En ce qui concerne l'aspect financier, je crois que vous entendrez probablement d'autres témoins s'exprimer au sujet de ces risques. Je dirais que depuis quatre ans, environ 300 milliards de dollars d'actifs de l'État russe sont gelés en Europe, dans des comptes du groupe Euroclear, je crois. Cela n'a eu aucune répercussion financière jusqu'à maintenant. L'idée selon laquelle nous allons faire face à un risque de fuite des capitaux ne s'est pas concrétisée, car où ces capitaux auraient-ils pu aller? Les devises sûres du monde, comme le dollar américain, l'euro, le yen et le dollar canadien, sont toutes fiables et convertibles — toutes ces caractéristiques en font des devises dans lesquelles les nations sont prêtes à investir.

Compte tenu de tous ces facteurs, je pense que nous sommes en bonne position tant sur le plan juridique que sur le plan financier. Je dirais que toute mesure comporte un risque. Le gouverneur en conseil devra rendre un jugement politique, mais ces personnes prennent chaque jour des décisions diplomatiques et politiques qui, je l'admets, peuvent présenter des risques.

Ce sont là les informations dont nous disposons, mais nous vous invitons à vérifier ces faits auprès d'autres témoins.

Le président : Je vous remercie, monsieur le sénateur et madame l'ancienne sénatrice.

Le sénateur Woo : *Guten Tag*, madame Omidvar. Je vous remercie de votre présence.

Mme Omidvar : *Guten Morgen!*

Le président : Je pense que nous devrions nous en tenir à nos deux langues officielles, même s'il est tentant d'aller plus loin. Vous avez la parole, sénateur Woo.

Le sénateur Woo : Vous avez tous deux présenté une argumentation très convaincante, tant sur le plan juridique que moral, voire quasi cosmique, en faveur de ces modifications de

were confident that these measures, as agnostic as they are in terms of the country of application, were used universally in all cases where they apply.

Do you have any confidence that, in fact, they will be used in other instances of gross violations of international law, such as what we're seeing today? And if not, how can you defend against the accusations of double standards and hypocrisy?

Ms. Omidvar: Senator Woo, thank you for that question. I've been watching your interventions in the Senate on various matters. I'm always interested in what you have to say.

On the issue of whether these standards will be applied fairly across other situations, I will say that there is a standard that has to be met, and that standard is that the state in question must be sanctioned under SEMA under the conditions that Senator Dasko laid out. There are four conditions. This is a pretty high bar already. Whether a state is included in this list is, ultimately, Senator Woo, a political decision. We are not making that decision. It is a political decision made by the Governor-in-Council. This bill merely provides a legal framework for them to do so should they wish to. I hope that answers your question.

Senator Woo: Not really because it's obvious that we are not going to put certain countries on the sanctions list because of political considerations, even when the circumstances are as grave and as severe in terms of violations of international law as what we see in Ukraine. I fully defend what you're trying to achieve in terms of sanctioning Russia.

We don't hear it much in Canada, but in the Global South, there is a profound awareness of the unfairness of sanctions and the uneven application of these sanctions. Canada prides itself on being a world champion of sanctions. I wonder if you're aware of *The Lancet* study that came out just last year which shows that unilateral sanctions, not multilateral sanctions, caused about 600 deaths of children every year.

The Chair: Thank you, Senator Woo. We're out of time on that segment.

Senator Omidvar, we are having some technical difficulties with your signal. It's not the positioning of the mic so much as the fading in and out of the signal, just so you're aware. We'll see how we can proceed. It's making it rather difficult for the interpreters.

notre Loi sur les mesures économiques spéciales. Cette argumentation serait encore plus convaincante si nous avions l'assurance que ces mesures, aussi neutres soient-elles quant au pays auquel elles s'appliquent, soient appliquées de manière universelle dans tous les cas où elles s'imposent.

Êtes-vous convaincue qu'elles seront effectivement appliquées dans d'autres cas de violations flagrantes du droit international, comme ceux auxquels nous assistons en ce moment? Et si ce n'est pas le cas, comment pouvez-vous vous défendre contre des accusations d'hypocrisie et d'application d'une politique de deux poids, deux mesures?

Mme Omidvar : Sénateur Woo, je vous remercie de cette question. J'ai suivi vos interventions au Sénat concernant divers sujets. Je suis toujours intéressée par ce que vous avez à dire.

Quant à savoir si ces normes seront appliquées de manière équitable dans d'autres situations, je dirais qu'il existe un critère à respecter, à savoir que l'État en question doit faire l'objet de sanctions au titre de la Loi sur les mesures économiques spéciales, dans les conditions énoncées par la sénatrice Dasko. Comme il y a quatre conditions à remplir, le critère à respecter est déjà assez élevé. Le fait qu'un État figure ou non sur cette liste relève, en fin de compte, d'une décision politique, sénateur Woo. Ce n'est pas nous qui prenons cette décision. Il s'agit d'une décision politique prise par le gouverneur en conseil. Le projet de loi se contente de fournir un cadre juridique qui leur permet de le faire s'ils le souhaitent. J'espère que cela répond à votre question.

Le sénateur Woo : Pas vraiment, car il est évident que, pour des raisons politiques, nous n'allons pas inscrire certains pays sur la liste des pays visés par des sanctions, même lorsque nous sommes témoins de situations aussi graves et préoccupantes en matière de violations du droit international que celle que nous observons en Ukraine. Je soutiens pleinement votre démarche visant à sanctionner la Russie.

On en entend peu parler au Canada, mais dans les pays du Sud, on est profondément conscient du caractère injuste des sanctions et de leur application inégale. Le Canada se targue d'être un champion mondial des sanctions. Je me demande si vous connaissez l'étude que le journal *The Lancet* a publiée l'année dernière et qui montre que les sanctions unilatérales, et non les sanctions multilatérales, causent environ 600 décès d'enfants chaque année.

Le président : Je vous remercie, sénateur Woo. Le temps que nous avons réservé pour ce segment est écoulé.

Sénatrice Omidvar, nous éprouvons quelques difficultés techniques liées à votre signal audio. Ce n'est pas tant le positionnement de votre micro qui pose problème, mais plutôt les coupures intermittentes de ce signal. Je tenais à vous signaler ces problèmes. Nous allons voir comment nous pouvons

[*Translation*]

Senator Hébert: My question is this: Senator Omidvar, you mentioned that such an amendment would not contravene our obligations under other international laws. That led me to wonder why it wasn't included in the legislation in the first place.

Why was this provision giving the executive the authority to order the seizure of a state's assets not included in the act when it was passed?

[*English*]

Ms. Omidvar: It's nice to meet you, Senator Hébert.

Frankly, after my nine years in the Senate, I realized that there is the biggest law of all, the law of unintended consequences. In effect, I think nobody thought of it. Nobody actually considered that seizing state assets in the way that was defined in the BIA was actually contradictory to the State Immunity Act. That's the truth.

[*Translation*]

Senator Hébert: Looking back to that time, my understanding is that there was no debate or reflection on the matter.

I'm not a lawyer, so I apologize if I'm mistaken in asking this question, but could this put Canada at odds with certain provisions that apply to us under international law? We have obligations under international law regarding how we act. Could such an executive power put us at odds with the very spirit of certain international laws to which Canada adheres?

[*English*]

Ms. Omidvar: As I laid out previously, this law meets all our international obligations in terms of international law, countermeasures, et cetera. Our findings are that we are in compliance with international law, and this law will bring us in compliance domestically as well.

Now, you're going to speak to a bunch of lawyers. I think you will get more details from them because I, too, am not a lawyer.

procéder, car cela complique considérablement la tâche des interprètes.

[*Français*]

La sénatrice Hébert : Ma question est la suivante : sénatrice Omidvar, vous avez mentionné qu'une telle modification ne contreviendrait pas aux obligations que nous avons à l'égard d'autres lois internationales. Je me demandais donc ceci : pourquoi cette voie n'a-t-elle pas été incluse dans la loi à l'origine?

Pourquoi cette disposition donnant au pouvoir exécutif le droit de décréter une saisie contre un État n'a-t-elle pas été incluse dans la loi lorsqu'elle a été adoptée?

[*Traduction*]

Mme Omidvar : C'est un plaisir de vous rencontrer, sénatrice Hébert.

Pour être franche, après mes neuf années au Sénat, j'ai compris qu'il existe une loi suprême, celle des conséquences imprévues. En réalité, je pense que personne n'avait pensé à cette contradiction. Personne n'avait réellement envisagé que la saisie des biens d'un État, telle qu'elle était définie dans la loi d'exécution du budget, était en fait contraire à la Loi sur l'immunité des États. C'est la vérité.

[*Français*]

La sénatrice Hébert : Si l'on remonte à cette époque, je crois comprendre qu'il n'y avait pas eu de débat ou de réflexion par rapport à cela.

Je ne suis pas juriste, donc je suis désolée si j'erre un peu en posant cette question, mais est-ce que cela pourrait mettre le Canada en porte-à-faux par rapport à certaines dispositions qui nous concernent à l'égard du droit international? On a des obligations en vertu du droit international par rapport aux façons d'agir. Est-ce qu'un tel pouvoir exécutif pourrait nous mettre en porte-à-faux par rapport à l'esprit même de certaines lois internationales auxquelles adhère le Canada?

[*Traduction*]

Mme Omidvar : Comme je l'ai déjà indiqué, la loi respecte toutes nos obligations internationales en matière de droit international, de contre-mesures, et cetera. D'après nos conclusions, nous nous conformons au droit international, et cette loi nous permettra aussi de nous conformer aux lois canadiennes.

Vous allez maintenant vous entretenir avec plusieurs avocats. Je pense qu'ils pourront vous fournir plus de détails à cet égard, car je ne suis pas avocate non plus.

I should say, to your first question about why it was not —

The Chair: I'm sorry to interrupt you. We have an issue. We cannot interpret at the moment, so we'll see if that improves. It is not about the microphone. It is the signal.

I always thought when I lived in Berlin it was a real tech hub, but I guess there's some difficulty.

Ms. Omidvar: It's about Germany-Canada relationships.

The Chair: There we are. Thank you.

We'll persevere. We'll see if that signal comes back and improves. We are ready for the second round.

Senator Coyle: My question is for Senator Omidvar. Your life's work has revolved around supporting refugees and people who are displaced. I believe you're working with Ukrainians who are displaced as well. If this bill were to pass, how do you foresee the use of these frozen assets supporting displaced Ukrainians and rebuilding their lives, communities and homes?

The Chair: I'm sorry.

Senator Dasko is going to have to answer that question because of the technical difficulties we have. If I wasn't clear, I'm trying to be clearer now. We'll see if the signal returns sufficiently for us. Sorry, Senator Omidvar.

Senator Dasko: Senator Coyle, the funds, if seized, can serve many purposes: They can be used for reparations, repairing the damage that has been done, for military purposes and for humanitarian purposes. Multi-purpose spending is envisioned in the use of funds.

It's also part of the Special Economic Measures Act, or SEMA. SEMA describes the way these funds can be used, so, of course, they can be used for humanitarian purposes.

There are various mechanisms that can be put together, like a particular fund for Ukraine or maybe even other countries, and that fund, then, can be directed to any one of these areas — or to all of them — in terms of the way the funds might be spent.

Je dirais, pour répondre à votre première question concernant la raison pour laquelle ce n'était pas...

Le président : Je suis désolé de vous interrompre. Nous avons un problème. Nous ne pouvons pas assurer l'interprétation pour le moment. Nous allons voir si la situation s'améliore. Ce n'est pas le micro qui pose problème. C'est le signal audio qui n'est pas fiable.

Quand je vivais à Berlin, j'avais toujours l'impression que c'était une véritable plaque tournante technologique, mais je suppose que certaines difficultés techniques existent.

Mme Omidvar : Elles sont liées aux relations entre l'Allemagne et le Canada.

Le président : Nous y voilà. Merci.

Nous allons persévérer. Nous verrons si le signal revient et s'améliore. Nous sommes prêts pour la deuxième manche.

La sénatrice Coyle : J'adresse ma question à la sénatrice Omidvar. Vous avez consacré votre vie professionnelle à venir en aide aux réfugiés et aux personnes déplacées. Je crois comprendre qu'en ce moment, vous travaillez également avec des Ukrainiens déplacés. Si le projet de loi venait à être adopté, comment envisagez-vous que ces avoirs gelés puissent être utilisés pour aider les Ukrainiens déplacés à reconstruire leur vie, leur communauté et leur foyer?

Le président : Je suis désolé.

C'est la sénatrice Dasko qui devra répondre à cette question en raison des difficultés techniques que nous éprouvons. Si je n'ai pas été clair à ce sujet tout à l'heure, je vais essayer de l'être davantage maintenant. Nous verrons si le signal se rétablit suffisamment pour nos besoins. Excusez-moi, sénatrice Omidvar.

La sénatrice Dasko : Sénatrice Coyle, si ces fonds sont saisis, ils pourront servir à de nombreuses fins : ils pourront être utilisés pour réparer les dommages causés, ainsi qu'à des fins militaires ou humanitaires. L'utilisation de ces fonds est envisagée dans le cadre de dépenses multifonctionnelles.

Cela relève également de la Loi sur les mesures économiques spéciales, ou LMES. La LMES définit les modalités d'utilisation de ces fonds; ils peuvent donc, bien sûr, être utilisés à des fins humanitaires.

Il existe divers mécanismes qui peuvent être mis en place, comme un fonds particulier destiné à l'Ukraine ou peut-être même à d'autres pays, et ce fonds pourrait alors être consacré à l'un de ces domaines — ou à tous — en fonction de la manière dont les fonds seraient dépensés.

Senator Coyle: I do have another quick question: I'm curious about the level of support for this bill in the other place.

Senator Dasko: Over in the House? Well, I'm hopeful. We'll see how it goes. I have talked to government officials, and they are coming here next week. In terms of the government response, it will be very interesting to see what they say.

I think there would be support over there, but I'm hopeful that this will go forward.

[Translation]

Senator Gerba: Senator Dasko, you gave the example of the United States and the European Union, which have implemented this type of measure. Can you tell us what the results are? How did it go? Were there any problems? Is it fair to say that these provisions have been successful?

[English]

Senator Dasko: Senator, I like your question very much. I think it can be answered almost by one answer: The bill was passed by the Biden administration. The new administration is — shall we say — less enthusiastic about supporting Ukraine. Nevertheless, the legislation is there, and it is enabling legislation, just like this one is enabling legislation.

I don't think the Americans have actually seized anything yet. I don't think they have seized any assets, but they have been part of another loan agreement that was reached by the G7 countries in 2024. That was based on profits from the frozen assets, so the U.S. was definitely part of that agreement and that arrangement. I think that's important to know. Nevertheless, that is enabling legislation, just like this one. That is generally the situation in the U.S.

Of course, I think we mentioned what the Europeans are doing and the loan arrangement that they have that is backed by frozen Russian state assets in Euroclear. That is just going ahead now. It was just reached a few weeks ago, and that's going ahead.

The world is there. With the Europeans, especially, this is a very important agreement that is part of this area of reparations and countermeasures, and the legality and the agreement are an important part of the evolution of this issue as we go forward.

Therefore, I think this bill is really well timed to be part of this because it gives us the ability to act as a country alone but especially with other countries. I would say that my observations, in dealing with and talking to government officials

La sénatrice Coyle : J'ai encore une petite question à poser : je me demande quel est le degré d'appui dont le projet de loi bénéficie à l'autre endroit.

La sénatrice Dasko : À la Chambre des communes? Eh bien, j'ai bon espoir. On verra comment ça se passe. J'ai discuté avec de hauts fonctionnaires du gouvernement, et ils viendront ici la semaine prochaine. En ce qui concerne la réaction des membres du gouvernement, il sera très intéressant de voir ce qu'ils diront.

Je crois que le projet de loi sera appuyé à l'autre endroit, mais j'ai bon espoir qu'il ira de l'avant.

[Français]

La sénatrice Gerba : Sénatrice Dasko, vous avez donné comme exemple les États-Unis et l'Union européenne, qui ont mis en place ce genre de mesure. Pouvez-vous nous dire quels sont les résultats? Comment cela s'est-il passé? Est-ce qu'il y a eu des problèmes? Peut-on affirmer que ces dispositions ont donné de bons résultats?

[Traduction]

La sénatrice Dasko : Sénatrice, votre question me plaît beaucoup. Je pense qu'on peut y répondre en quelques mots : ce projet de loi a été adopté par l'administration Biden. La nouvelle administration est — disons — moins encline à soutenir l'Ukraine. Néanmoins, la loi est en vigueur, et il s'agit d'une loi habilitante, tout comme l'est la loi qui nous occupe.

Je ne crois pas que les Américains aient saisi quoi que ce soit jusqu'à maintenant. Je ne crois pas qu'ils aient saisi des avoirs, mais ils ont pris part à une autre entente de prêt conclue par les pays du G7 en 2024. Cette entente reposait sur les bénéfices tirés des avoirs gelés. Les États-Unis faisaient donc bel et bien partie de cette entente et de cet arrangement. Je pense qu'il est important de le savoir. Néanmoins, leur mesure législative est une loi habilitante, tout comme notre projet de loi. C'est là la situation générale aux États-Unis.

Bien entendu, je crois que nous avons déjà évoqué les mesures prises par les Européens et l'entente de prêt qu'ils ont conclue. Cette entente a été garantie par les biens de l'État russe qui ont été gelés dans les comptes du groupe Euroclear. La mise en œuvre de cette entente est en cours en ce moment. Elle a été conclue il y a quelques semaines à peine, mais elle va de l'avant.

Le monde se manifeste. Dans le cas des Européens, en particulier, il s'agit d'une entente très importante qui s'inscrit dans le cadre des réparations et des contre-mesures, et leur légalité ainsi que l'entente constituent un élément essentiel de l'évolution de cet enjeu à l'avenir.

J'estime donc que le projet de loi arrive à point nommé dans ce contexte, car il donne à notre pays la possibilité d'agir de manière autonome, mais surtout en collaboration avec d'autres pays. D'après ce que j'ai pu observer au cours de l'année

over the last year, are that there has been a real emphasis on working with other countries and doing things with them and in coordination with other countries. This gives Canada the flexibility to do that. We will have this particular tool in place to be able to work with the Europeans and other countries as we go forward.

[*Translation*]

Senator Gerba: Thank you.

Senator Hébert: I would also like to acknowledge the leadership shown by both senators on this file. I had the same question as Senator Gerba, so I won't repeat it.

That said, I would have liked to hear the response that Senator Omidvar had begun earlier to my question, namely, why this wasn't originally included in the act at the outset, in addition to the amendments that have been made to that act over the years.

You had begun to address that point. Would it be possible to provide us with additional information, if appropriate? I understand that the senator can't give us an answer at this time, but it's a question that I'm interested in.

[*English*]

The Chair: Senator Omidvar, I know we can't interpret you right now, but if you want to send something in writing in response to what Senator Hébert has just mentioned, we would, of course, welcome it.

Or, Senator Dasko, do you want to address this point right now?

Senator Dasko: I think my answer is the same as Senator Omidvar's in terms of what I have learned about the original BIA and how the decision was made. I have heard the same explanation. It was an initiative that the government undertook in 2022, and they didn't quite look into the details as to the applicability of the mechanism and whether it would actually be fulfilled in that legislation. It was something that came to light after the issues with respect to state immunity, and, as I say, it is in the bill; it's just not fulfilled.

One reason for this bill is to actually create some clarity with respect to this bill, because if it's there — it's already in the legislation — yet it can't be enacted, it does leave a bit of a doubt about Canada's intention.

écoulée, en côtoyant et en discutant avec de hauts fonctionnaires du gouvernement, je dirais qu'on a vraiment mis l'accent sur la collaboration avec d'autres pays, sur le fait de prendre des mesures avec eux et en coordination avec eux. Le projet de loi donne au Canada la souplesse nécessaire pour le faire. Nous disposerons de cet outil particulier pour pouvoir travailler avec les Européens et d'autres pays à l'avenir.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Merci.

La sénatrice Hébert : J'aimerais aussi souligner le leadership des deux sénatrices sur ce dossier. J'avais la même question que la sénatrice Gerba, donc je ne la répéterai pas.

Par ailleurs, j'aurais aimé avoir la réponse que la sénatrice Omidvar avait commencé à donner plus tôt à ma question, qui était de savoir pourquoi cela n'a pas été inclus à l'origine dans la loi, en plus des modifications apportées à cette loi avec les années.

Vous aviez amorcé une réponse qui revenait à cet élément. Serait-il possible de nous envoyer un complément d'information si cela était jugé opportun? Je comprends que la sénatrice ne peut pas nous répondre en ce moment, mais il se trouve que c'est une question qui m'intéresse.

[*Traduction*]

Le président : Sénatrice Omidvar, je sais que les interprètes ne peuvent pas interpréter vos propos pour l'instant, mais si vous souhaitez nous faire parvenir une réponse écrite aux paroles que la sénatrice Hébert vient de prononcer, nous en serions bien sûr heureux.

Ou bien, sénatrice Dasko, souhaitez-vous aborder ce sujet immédiatement?

La sénatrice Dasko : Je pense que ma réponse rejoint celle de la sénatrice Omidvar quant à ce que j'ai appris au sujet du projet de loi d'exécution du budget initial et de la manière dont la décision a été prise. J'ai entendu la même explication. Il s'agissait d'une initiative lancée par le gouvernement en 2022. Il n'avait pas vraiment examiné en détail l'applicabilité du mécanisme ni vérifié s'il serait effectivement mis en œuvre dans le cadre de cette mesure législative. C'est un aspect qui a été révélé quand les problèmes liés à l'immunité des États sont survenus et, comme je l'ai indiqué, le mécanisme figure dans le projet de loi; il n'est simplement pas mis en œuvre.

L'un des objectifs du projet de loi qui nous occupe est justement d'apporter des éclaircissements à ce sujet, car si cette disposition existe — si elle figure déjà dans la loi —, mais qu'elle ne peut être mise en œuvre, cela laisse planer un certain doute quant aux intentions du Canada.

Bill S-214 would actually close the loop and give clarity to what is there. In my opinion, that's a good development because we have a bill that is a little bit unclear. Now we would provide clarity to it, which, to me, is a positive thing for this country.

The Chair: I'm going to interrupt and say that we're going to try again with the signal.

Senator Omidvar, did you want to respond a little bit to that, please?

Ms. Omidvar: Thank you, and I hope this works.

It occurred to me — in my fast-fading memory, in the meantime — that the first effort to seize assets was really also about ensuring due process, which is why the courts had a role in seizing assets. But then we determined — as Senator Dasko has pointed out — that, in fact, we were only able to seize individual assets or state entity assets, but we could not seize state assets because of the State Immunity Act. I hope that makes it clear.

Chair, if I may make a small observation, we have talked a lot about Russia and Ukraine. In 2018, I tabled this bill for the first time. It was called — you're not hearing me, Senator Boehm?

The Chair: No, the system isn't working.

Ms. Omidvar: I'll leave you, then. There is no point in wasting time.

The Chair: Sorry about that. I'm not sure what the technical issue is exactly, but it's somewhere between Berlin and Ottawa.

Senator Woo: The seizure of state assets will be very useful in compensating Ukraine and providing for the rebuilding and rehabilitating the devastation that Russia has wreaked on that country.

But in the meantime, funds may not flow right away and might take time, and there may be legal challenges and so on. Do you worry at all that the optionality of having Russian assets seized provides an excuse for Canada and other Western countries to back off on their own bilateral commitments to Ukraine?

Senator Dasko: Thank you for the question, Senator Woo.

No, I don't think that is the case. Canada is one of Ukraine's strongest supporters in the world. We have contributed to humanitarian efforts in Ukraine. We have participated in military assistance to Ukraine. We have helped Ukraine in many ways, so I think those facts would suggest that if we were to be able to use state assets, or, in fact, the other assets — we have seized some

Le projet de loi S-214 permettrait en fait de boucler la boucle et de clarifier la situation actuelle. À mon avis, ce serait une bonne chose, car le texte de loi actuel manque un peu de clarté. Nous y apporterions ainsi des précisions, ce qui, selon moi, serait bénéfique pour notre pays.

Le président : Je vais vous interrompre pour vous faire savoir que nous allons mettre de nouveau le signal à l'essai.

Sénatrice Omidvar, souhaitez-vous intervenir pour répondre brièvement à ces paroles?

Mme Omidvar : Merci, et j'espère que cela va fonctionner.

Il m'est venu à l'esprit — même si j'ai la mémoire qui flanche un peu — que la première tentative de saisie de biens visait surtout à assurer l'application régulière de la loi, d'où l'intervention des tribunaux. Nous avons toutefois constaté — comme la sénatrice Dasko l'a souligné — qu'en réalité, nous ne pouvions saisir que des biens appartenant à des particuliers ou à des entités étatiques, mais pas ceux de l'État lui-même en raison de la Loi sur l'immunité des États. J'espère que cela clarifie les choses.

Monsieur le président, si je peux faire une brève observation, nous avons beaucoup parlé de la Russie et de l'Ukraine. En 2018, j'ai déposé ce projet de loi pour la première fois. C'était... Vous ne m'entendez pas, sénateur Boehm?

Le président : Non, le système ne fonctionne pas.

Mme Omidvar : Dans ce cas, je ferais mieux de vous laisser. Il ne sert à rien de perdre du temps.

Le président : J'en suis navré. Je ne suis pas certain de la nature exacte du problème technique, mais c'est peut-être lié à la connexion entre Berlin et Ottawa.

Le sénateur Woo : La saisie des biens de l'État sera très utile pour indemniser l'Ukraine et soutenir sa reconstruction et sa remise en état après la dévastation que la Russie lui a infligée.

Cela dit, les fonds risquent de ne pas être disponibles immédiatement en raison de délais, de contestations judiciaires, etc. Craignez-vous que l'option de saisir les avoirs russes serve d'excuse au Canada et à d'autres pays occidentaux pour revenir sur leurs propres engagements bilatéraux envers l'Ukraine?

La sénatrice Dasko : Je vous remercie de votre question, sénateur Woo.

Non, je ne le crois pas. Le Canada compte parmi les plus ardents défenseurs de l'Ukraine. Nous avons contribué aux efforts humanitaires en Ukraine, en plus de lui fournir un soutien militaire et de l'appuyer par divers autres moyens. Selon moi, ces faits montrent que si nous pouvions utiliser les biens de l'État — ou, d'ailleurs, les autres types de biens, car, comme la

private assets, as Senator Omidvar has said. We have been helping Ukraine in so many ways.

This would be another way to assist. The way you have posed the question, I would have to say no as an answer. I also add that we have helped Ukraine and, I trust and hope, will continue to do so.

The Chair: You have a bit more time if you want it, senator.

Senator Woo: I was going to ask about European allies, but you're probably not in a position to talk about what their attitudes might be.

Senator Dasko: With respect to this issue, I have talked about the loan agreement quite a bit here. The Europeans assist Ukraine in many ways. I have had a chance to speak to many Europeans over the last couple of years. I'm a member of the NATO Parliamentary Association. Every time I go to one of our NATO meetings, I'm engaging parliamentarians in Europe on the topic of Ukraine. There is huge support among parliamentarians in Europe for Ukraine. They are determined to help, and they want to continue to help. They do want Ukraine to be part of NATO. Ukraine is invited to all of these meetings.

Of course, the invasion of Ukraine precipitated two new members of NATO: Sweden and Finland. There is a great deal of support in Europe for Ukraine in many ways. I believe it will continue, and after discussing this loan agreement for well over a year, they finally reached it. I think that's another indicator of European support.

The Chair: Thank you very much. Senator Al Zaibak, I believe you have a point of order?

Senator Al Zaibak: A point of order, Mr. Chair. Given the technical difficulties, I am wondering if we can have leave to conduct the whole meeting in English at this point. Is that possible at all?

The Chair: I don't think so. I'm just saying that as chair. We handle our meetings in both official languages here. One option would be just to end the meeting, but that would not be —

Senator Al Zaibak: I'm wondering if we can —

The Chair: It's an unfortunate situation. We get that sometimes when we have international connections.

Senator Al Zaibak: I appreciate that. I wanted to take advantage of the presence of Senator Omidvar. Can I have a question then?

sénatrice Omidvar l'a dit, certains biens privés ont déjà été saisis —, cela viendrait s'ajouter aux efforts déjà déployés. Bref, nous avons aidé l'Ukraine de bien des façons.

Ce serait donc une autre manière d'apporter un soutien. Compte tenu de la façon dont vous avez formulé votre question, ma réponse serait non. J'ajouterais que nous avons aidé l'Ukraine, et j'ose espérer que nous continuerons à le faire.

Le président : Il vous reste un peu de temps si vous le voulez, sénateur.

Le sénateur Woo : J'allais poser une question au sujet des alliés européens, mais vous n'êtes probablement pas en mesure de parler de leur position éventuelle.

La sénatrice Dasko : En ce qui a trait à cette question, j'ai beaucoup parlé ici de l'accord de prêt. Les Européens aident l'Ukraine de multiples façons. Au cours des dernières années, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec de nombreux interlocuteurs européens. Je suis membre de l'Association parlementaire canadienne de l'OTAN. Chaque fois que je participe à l'une des réunions de l'OTAN, je discute avec mes homologues européens de la situation en Ukraine. Les parlementaires européens appuient fortement l'Ukraine. Ils sont déterminés à l'aider et ils veulent poursuivre leurs efforts en ce sens. Ils souhaitent que l'Ukraine fasse partie de l'OTAN. L'Ukraine est invitée à toutes ces réunions.

Bien entendu, l'invasion de l'Ukraine a précipité l'adhésion de deux nouveaux membres à l'OTAN : la Suède et la Finlande. Le soutien à l'Ukraine est très fort en Europe et se manifeste de nombreuses façons. Je crois que cela va se poursuivre et, après plus d'un an de discussions, l'accord de prêt a finalement été conclu. C'est, à mon avis, un autre indicateur du soutien européen.

Le président : Merci beaucoup. Sénateur Al Zaibak, je crois que vous invoquez le Règlement?

Le sénateur Al Zaibak : J'invoque le Règlement, monsieur le président. Compte tenu des difficultés techniques, je me demande si nous pouvons obtenir la permission de poursuivre la réunion en anglais à ce stade-ci. Est-ce possible?

Le président : Je ne le crois pas. À titre de président, je rappelle que nous tenons nos réunions dans les deux langues officielles. Une option serait simplement de mettre fin à la réunion, mais ce ne serait pas...

Le sénateur Al Zaibak : Je me demande si nous pouvons...

Le président : C'est une situation regrettable. Cela arrive parfois lors de connexions internationales.

Le sénateur Al Zaibak : Je comprends. Je voulais simplement profiter de la présence de la sénatrice Omidvar. Puis-je poser une question?

The Chair: I have Senator Busson next on the list. I was going to ask a question too, but maybe we can squeeze it all in.

Senator Busson: Thank you very much. My question is rather short, for Senator Dasko. Since SEMA was amended in 2022, the Royal Canadian Mounted Police has been reporting upwards of \$0.5 billion in private asset seizures, and state seizures are up in the air as far as the amount that could be proposed for that.

This is a question that I have been pondering: As we move forward with the control of this and the forfeiture and the work with SEMA to have these funds moved forward, would it be Canada's decision on where this money would be appropriated, or would those assets be administered through some SEMA function?

Senator Dasko: Thank you for the question, senator. If Canada seizes the property, then it's our decision as to where it goes and how we distribute and dispose of it.

Your comment about the RCMP is interesting. You may remember when officials were here in December, and they were talking about the changes to the new BIA with respect to collecting information. Previously, the RCMP was the only one that was able to collect the kind of information that is needed to support SEMA actions. What the government did with the changing of the BIA was to allow them to collect more information outside of law enforcement so they would have more information about assets available for policy purposes. That was an important part of what they were trying to do with the new changes; it was to make sure that information is available to them beyond the RCMP.

It sounds like the way the information channels were structured before that was very limited. The RCMP would collect and were only able to share a certain amount of information and not the rest. So that's why they wanted to change that, to make it a different process for collecting information. That's a bit of a segue back to what you said at the beginning. Sorry, did I miss anything?

Senator Busson: No, you answered my question completely. Thank you.

Senator Al Zaibak: What is your assessment of the legal resilience of this bill, particularly in the face of potential challenges grounded in sovereign immunity?

Le président : La sénatrice Busson est la prochaine intervenante sur la liste. J'allais moi-même poser une question, mais nous devrions pouvoir y arriver.

La sénatrice Busson : Merci beaucoup. Ma question est assez courte, et elle s'adresse à la sénatrice Dasko. Depuis la modification de la Loi sur les mesures économiques spéciales en 2022, la Gendarmerie royale du Canada a rapporté des saisies de biens privés dépassant les 500 millions de dollars, mais le montant potentiel des saisies de biens appartenant à des États demeure incertain.

Voici une question que je me pose depuis un certain temps : à mesure que nous allons de l'avant avec la mainmise et la confiscation des biens, ainsi que la mise en œuvre de la Loi sur les mesures économiques spéciales pour en permettre l'utilisation, la décision quant à l'affectation de ces fonds relèvera-t-elle du Canada, ou l'administration des avoirs passera-t-elle par un mécanisme prévu par cette loi?

La sénatrice Dasko : Je vous remercie de votre question, sénatrice. Si le Canada effectue une saisie, c'est à lui qu'il revient de décider de l'utilisation, de la distribution et de la disposition des biens.

Votre observation sur la GRC est intéressante. Comme vous vous en souvenez peut-être, les fonctionnaires qui ont témoigné devant votre comité en décembre ont parlé des modifications apportées à la nouvelle loi d'exécution du budget en ce qui concerne la collecte de renseignements. Auparavant, seule la GRC pouvait recueillir le type de renseignements nécessaires pour appuyer le régime prévu par la Loi sur les mesures économiques spéciales. En modifiant la Loi d'exécution du budget, le gouvernement a permis d'élargir la collecte de données au-delà des forces de l'ordre afin que les fonctionnaires disposent de plus de renseignements sur les actifs disponibles pour l'élaboration de politiques. C'était un objectif important de la réforme : ne plus dépendre uniquement de la GRC pour l'accès à ces renseignements.

Avant cela, l'échange d'information semblait très limité. La GRC ne pouvait communiquer qu'une partie des renseignements qu'elle recueillait. D'où la volonté de revoir entièrement le processus de collecte des renseignements. Cela nous ramène un peu à ce que vous avez dit au début. Excusez-moi, ai-je oublié quelque chose?

La sénatrice Busson : Non, votre réponse est complète. Merci.

Le sénateur Al Zaibak : Comment évaluez-vous la résilience juridique de ce projet de loi, en particulier face à d'éventuelles contestations fondées sur l'immunité des États souverains?

Senator Dasko: I'll go back to some comments from Senator Omidvar about the international legal basis, which involved concepts of countermeasures and reparations. We will hear more in the next panel, in particular about countermeasures, from Professor Currie, who is an expert on that. He will be able to describe that concept in more detail. That's the basis of international law.

The Canadian government has said that, in their opinion, it is legal to seize state assets in these situations. So they believe it to be a legal process in Canada as well. I hope that answers your question.

The Chair: Thank you very much. I have more of a comment than a question, but it might turn into a question.

The concern is whether the limelight can stay on this particular issue, recognizing that your bill does have or potentially has a universal application. But at a time when there is another conflict — and that is the one in Iran — where the United States has decided to ease oil sanctions on Russia, it appears that the Americans are not really as convinced of the sanctions' gain as they may have been before or as they may have been in the last administration. I think I would see this as a concern. Senator Dasko, I wanted to ask you about your concerns in that regard.

Senator Dasko: I have great concerns about that. It's very disappointing that the Americans — at least the administration — have lost their enthusiasm and interest in helping Ukraine. That's very unfortunate.

However, we Canadians have not lost our enthusiasm for Ukraine. I have listened to the comments of the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs. I think this country is onside, and I think the Europeans are also very much onside with helping Ukraine. I'm hoping that will be important as we go forward.

The Chair: Thank you very much. On behalf of the committee, I would like to thank our colleague Senator Dasko for being with us today. I would like to offer particular thanks to former senator Ratna Omidvar, who joined us from Berlin, with technical difficulties, unfortunately. Thank you, and it's always good to see you, Ratna. Thank you.

For our second panel, we welcome, as individuals, Elisabeth Braw, Senior Fellow, Atlantic Council — thank you for joining us again; I know you were part of our study on sanctions a few years ago — and in the room, Preston Jordan Lim, Assistant Professor, Charles Widger School of Law, Villanova University; and Robert Currie, Viscount Bennett Professor of Law at Dalhousie University in Halifax. Thank you all for joining us. We're ready to hear your opening remarks.

La sénatrice Dasko : Je reviens aux propos de la sénatrice Omidvar concernant le fondement en droit international, notamment les notions de contre-mesures et de réparations. Nous entendrons, dans la deuxième partie de la séance, davantage de précisions à ce sujet, en particulier sur les contre-mesures. M. Currie, qui est un spécialiste en la matière, pourra expliquer ce concept plus en détail. C'est un principe fondamental du droit international.

Le gouvernement canadien a déclaré que, selon lui, la saisie des biens d'un État est légale dans ce genre de circonstances. Il estime donc que cette pratique est également conforme au droit canadien. J'espère avoir répondu à votre question.

Le président : Merci beaucoup. Je vais me permettre de faire une observation, qui pourrait bien se transformer en question.

L'enjeu, c'est de savoir si les projecteurs resteront braqués sur cette situation, même si l'on reconnaît que votre projet de loi s'applique, ou pourrait s'appliquer, de manière universelle. Toutefois, dans le contexte actuel, marqué par un autre conflit — en l'occurrence, celui en Iran — et par la décision des États-Unis d'assouplir les sanctions pétrolières contre la Russie, on a l'impression que les Américains sont moins convaincus qu'avant de l'efficacité des sanctions, notamment par rapport à l'administration précédente. Voilà qui me semble préoccupant. Sénatrice Dasko, j'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet.

La sénatrice Dasko : Cela m'inquiète beaucoup. Il est très décevant de constater que les Américains — du moins, l'administration américaine — ont perdu leur enthousiasme et leur intérêt à soutenir l'Ukraine. C'est très malheureux.

Cela dit, au Canada, cet enthousiasme demeure intact. J'ai écouté les déclarations du premier ministre et de la ministre des Affaires étrangères. Je pense que notre pays reste engagé, et il en va de même pour les Européens, qui continuent d'appuyer l'Ukraine avec détermination. J'espère que cet élan se maintiendra pour la suite des choses.

Le président : Merci beaucoup. Au nom du comité, je tiens à remercier notre collègue, la sénatrice Dasko, de sa présence parmi nous aujourd'hui. J'adresse également des remerciements particuliers à l'ancienne sénatrice Ratna Omidvar, qui s'est jointe à nous depuis Berlin, malgré des difficultés techniques, malheureusement. Merci, et c'est toujours un plaisir de vous voir, sénatrice Omidvar. Nous vous remercions.

Pour notre deuxième groupe de témoins, nous accueillons, à titre personnel, Elisabeth Braw, chercheuse principale, Atlantic Council — je vous remercie d'être à nouveau parmi nous; je sais que vous avez participé à notre étude sur les sanctions il y a quelques années — et, dans la salle, Preston Jordan Lim, professeur adjoint, Faculté de droit Charles Widger, Université Villanova; nous recevons également Robert Currie, professeur de droit, titulaire de la chaire Viscount Bennett, Université

Ms. Braw, you have the floor.

Elisabeth Braw, Senior Fellow, Atlantic Council, as an individual: Thank you very much for the invitation, chair, and committee. It's a pleasure to be back from afar. And congratulations also — I shouldn't say congratulations, but I'm glad you're continuing this important work.

So when it comes to the issue at hand, I think the background against which to see it is or against which to discuss it is that a number of powerful countries have decided the rules-based international order, their own treaty commitments and their own commitments in arrangements short of treaties can be followed or not by them. In other words, they can decide in any given situation whether to adhere to their commitments. As a result, we're getting countries that violate rules in matters and situations big and small, leaving countries like Canada in the situation of having to decide how to respond to enforce rule compliance without themselves getting dragged into the gutter, as it were. I think this is the situation that Canada finds itself in.

When we look at, for example, the issue of rule violations or criminal activities taking place outside our country, but especially inside our country, the response is — the dilemma for policy-makers is this: Do we respond forcefully; thus, perhaps, being very liberal with our own treaty obligations, or do we say we adhere to our treaty obligations and our commitments to the rule of law, and, in the name of enforcing international order, we respond forcefully?

When we look at, for example, asset freezes and seizures, this is precisely what is taking place at the moment. Russia has obviously and dramatically and brutally violated all kinds of rules and laws internationally and, by the way, nationally, against Ukraine. And what do we do about the fact that we have in our countries assets that belong to Russian entities and individuals that if we were to seize them, we would send a powerful signal — and not just a signal; it would have a dramatic or at least a significant effect on Russia and on those individuals?

We have to be very careful when thinking about asset seizures, as your committee is well aware. The way in which we seize assets is when their owners are shown to have been implicated in criminal activity, and if we were to seize assets after freezing them — if we were to seize them on a more large-scale basis to force another country into rule compliance — it would be a good thing from a moral and ethical point of view, but it further undermines the rules-based international order, such as it is.

Dalhousie, à Halifax. Merci à tous d'être des nôtres. Nous sommes prêts à entendre vos déclarations préliminaires.

Madame Braw, vous avez la parole.

Elisabeth Braw, chercheuse principale, Atlantic Council, à titre personnel : Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, je vous remercie beaucoup de m'avoir invitée. C'est un plaisir d'être de retour, même à distance. Je vous félicite également de poursuivre cet important travail — enfin, je devrais plutôt dire que je m'en réjouis.

Pour replacer la question à l'étude dans son contexte, il faut comprendre que plusieurs grandes puissances ont choisi de considérer l'ordre international fondé sur des règles, ainsi que leurs propres engagements — issus de traités ou d'autres arrangements — comme optionnels. Autrement dit, elles s'arrogent désormais le droit de décider, au cas par cas, si elles vont respecter ou non ces engagements. Par conséquent, nous voyons des États enfreindre les règles dans des cas ou des situations de grande ou de petite ampleur. Des pays comme le Canada doivent alors décider comment réagir pour faire respecter ces règles, sans s'en écarter eux-mêmes. Voilà, à mon sens, la situation dans laquelle se trouve le Canada.

Lorsque nous examinons, par exemple, les violations de règles ou les activités criminelles — qu'elles se déroulent à l'étranger ou en particulier sur notre propre territoire —, les décideurs font face à un dilemme : faut-il réagir avec force, quitte à adopter une interprétation très large de nos propres obligations conventionnelles ou, au contraire, faut-il honorer nos obligations conventionnelles et nos engagements à l'égard de la primauté du droit, tout en cherchant à défendre l'ordre international par des mesures fortes?

En ce qui concerne, par exemple, le gel et la saisie de biens, c'est précisément ce qui se passe en ce moment. La Russie a enfreint — de manière flagrante, sans scrupules et avec brutalité — toutes sortes de règles et de lois, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale, dans sa guerre contre l'Ukraine. La question est donc la suivante : que faire des biens détenus dans nos pays par des entités et des particuliers russes? Leur saisie enverrait un message fort — au-delà du symbole, cela produirait un effet considérable ou, du moins, notable sur la Russie et sur les personnes concernées.

Nous devons toutefois faire preuve de prudence au moment d'envisager une telle mesure, comme votre comité le sait pertinemment. Pour saisir des biens, il faut d'abord prouver que leurs propriétaires sont impliqués dans des activités criminelles. L'idée de saisir des biens gelés — et ce, à une échelle plus large afin de contraindre un État à se conformer aux règles — pourrait se défendre sur le plan moral et éthique, mais cela risque de fragiliser davantage l'ordre international fondé sur des règles.

And crucially, I think, in a more tactical or shorter perspective, it exposes individuals and companies and entities from our countries, in this case Canada, to retaliatory measures by the country affected. That country can say, “Well, if you do this, we will do such-and-such against you.” And Canada then wouldn’t be able to invoke the rules-based international order and treaty compliance and so forth to say, “What you’re doing is a rule violation.”

Now, it’s easy to then say, “Well, what is an ethical standpoint worth when we are heading into a world which — as your own Prime Minister has said — is more turbulent and leaves mid-sized countries terribly exposed?” But if a mid-sized country, or indeed any country, gives up its commitment to rules and regulations and treaty commitments, then it doesn’t just contribute to that deteriorating arrangement, but dramatically exposes its own citizens and businesses and other entities to whatever the other country wants to think up, and it would be very difficult to defend them against that. Thank you, chair.

The Chair: Thank you very much. Professor Currie, please.

Robert Currie, Viscount Bennett Professor of Law, Dalhousie University, as an individual: Thank you, Mr. Chair. I’m delighted to receive the invitation to appear today.

This bill has been a long time coming, and I want to honour the work of the World Refugee and Migration Council, or WRMC, who consistently advocated for the kinds of sanctions-based measures we’re talking about. And I want to honour the work of Senator Omidvar, who championed this measure so tirelessly for so long, and of Senator Dasko, for grasping the baton.

In my allotted time, I want to speak to the international law issues at play with Bill S-214, because there is some controversy and lack of clarity on these points, and I’d like to help clear that up.

The bill amends SEMA to allow the government to seize and dispose of the sovereign assets of a foreign state. It is intended, in particular, to allow for the forfeiture and repurposing of Russian sovereign assets to help Ukraine. What I want to emphasize is that doing this would be lawful for Canada under international law.

I heard the previous speaker mention the rule-of-law structure; that’s what we’re talking about. All that Bill S-214 does is provide maximum clarity under Canadian law about how to do it.

Plus fondamentalement, et dans une perspective tactique plus immédiate, une telle approche exposerait les particuliers, les entreprises et les institutions de nos pays — en l’occurrence, du Canada — à des mesures de rétorsion de la part de l’État visé. Celui-ci pourrait en effet réagir en disant : « Si vous agissez de la sorte, nous riposterons de telle ou telle manière. » Le Canada ne serait alors plus en mesure d’invoquer l’ordre international fondé sur des règles et le respect des traités, entre autres, pour dénoncer une violation des règles.

On pourrait certes rétorquer que les considérations éthiques pèsent peu dans un monde qui — comme l’a souligné le premier ministre — devient de plus en plus instable et qui rend les puissances moyennes particulièrement vulnérables. Or, si un pays quelconque — qu’il s’agisse d’une puissance moyenne ou non — renonce à son engagement de respecter les règles et d’honorer ses obligations conventionnelles, il ne fait qu’aggraver cette instabilité. Pire encore, il expose ses citoyens, ses entreprises et ses institutions aux représailles éventuelles de la part de l’autre pays, et il lui serait alors très difficile de les en protéger. Merci, monsieur le président.

Le président : Merci beaucoup. Monsieur Currie, la parole est à vous.

Robert Currie, professeur de droit, titulaire de la chaire Viscount Bennett, Université Dalhousie, à titre personnel : Merci, monsieur le président. Je suis ravi d’avoir été invité à comparaître aujourd’hui.

Ce projet de loi se fait attendre depuis longtemps, et je tiens à saluer le travail du Conseil mondial pour les réfugiés et la migration, ou WRMC, qui a toujours plaidé en faveur de mesures axées sur des sanctions, comme celles dont il est question aujourd’hui. J’aimerais aussi rendre hommage au travail de la sénatrice Omidvar, qui a défendu cette mesure sans relâche pendant si longtemps, et de la sénatrice Dasko, qui a pris le relais.

Dans le temps qui m’est imparti, je voudrais parler des questions de droit international liées au projet de loi S-214, car il y a une certaine controverse et un manque de clarté sur ces points. J’espère pouvoir apporter quelques éclaircissements.

Le projet de loi modifie la Loi sur les mesures économiques spéciales afin de permettre au gouvernement de procéder à la saisie et à la disposition des biens souverains d’un État étranger. Il vise, en particulier, à autoriser la confiscation et la réaffectation des biens souverains russes en vue d’aider l’Ukraine. Ce que je tiens à souligner, c’est qu’une telle démarche serait légale pour le Canada en vertu du droit international.

J’ai entendu l’intervenant précédent mentionner la structure de la primauté du droit; c’est précisément de cela qu’il s’agit. Le projet de loi S-214 ne fait que clarifier, dans le droit canadien, la manière de procéder.

The starting point is that sovereign assets, that is, property owned directly by a foreign state and not used for a commercial purpose, are immune from seizure. This is a rule of international law that's reflected in Canada's State Immunity Act. So, normally, to do anything with foreign sovereign assets, let alone confiscate them and dispose of them, would breach the international law of state immunity, particularly if the courts are used.

However, international law allows countries like Canada to impose what are called countermeasures — again, we've heard about this earlier today — against countries that have breached international law obligations. A countermeasure is a kind of self-help remedy that a country can undertake. It is a limited, targeted breach of an obligation owed to the breaching state with the specific purpose of pressuring them to stop their own breach. Here, Russia has breached one of the main rules of international law by unlawfully invading Ukraine, to say nothing of the war crimes and crimes against humanity that have been perpetrated.

These are obligations Russia owes not just to Ukraine but to Canada and every other country in the world. Therefore, Canada can invoke countermeasures.

The idea is that Canada would suspend state immunity over any Russian sovereign assets which Canada controls as a means of pressuring Russia to stop its illegal war. This would be accomplished by an order-in-council, which is quite appropriate because the federal cabinet has the constitutional capacity to speak for Canada on the international plane.

Countermeasures have some procedural requirements, most of which are modest, but one that has attracted a bit of controversy is the requirement that they be revocable or reversible. The question has been asked in the public debate: How can these countermeasures be reversible if the assets are taken and repurposed in some way? Wouldn't Canada be required — for lack of a better phrase — to give the money back? There are two answers to this question.

First, what the law of countermeasures requires is that the breach of obligation itself be reversible, not that all of its consequences be reversible. The best way to think of it is that Canada can simply lift immunity over Russian assets, and once Russia's aggression ends, it can reimpose immunity. It's like turning a light switch off and then back on. Once the countermeasures end, Canada is not required to give the money back.

Le principe de base est que les actifs souverains, c'est-à-dire les biens détenus directement par un État étranger et non utilisés à des fins commerciales, sont à l'abri de toute saisie. Il s'agit d'une règle de droit international qui trouve son expression dans la Loi sur l'immunité des États du Canada. Ainsi, en règle générale, toute intervention sur des biens souverains étrangers, et a fortiori leur confiscation ou leur aliénation, constituerait une violation du droit international en matière d'immunité des États, en particulier si l'on fait appel aux tribunaux.

Toutefois, le droit international autorise des pays comme le Canada à imposer ce qu'on appelle des contre-mesures — comme nous l'avons déjà évoqué plus tôt dans la journée —, à l'encontre des pays qui ont manqué à leurs obligations en vertu du droit international. Une contre-mesure est une sorte de recours autonome qu'un pays peut mettre en œuvre. Il s'agit d'une violation limitée et ciblée d'une obligation envers l'État contrevenant, dans le but spécifique de faire pression sur celui-ci pour qu'il mette fin à sa propre violation. En l'occurrence, la Russie a enfreint l'une des principales règles du droit international en envahissant illégalement l'Ukraine, sans parler des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité qui ont été perpétrés par les forces armées russes.

La Russie a des obligations non seulement envers l'Ukraine, mais aussi envers le Canada et tous les autres pays du monde. Le Canada peut donc prendre certaines contre-mesures.

L'idée est que le Canada suspendrait l'immunité souveraine sur tous les actifs souverains russes dont il a la garde, afin de faire pression sur la Russie pour qu'elle mette fin à sa guerre illégale. Cette mesure serait mise en œuvre par un décret, ce qui est tout à fait approprié puisque le Conseil des ministres fédéral dispose du pouvoir constitutionnel de représenter le Canada sur la scène internationale.

Les mesures de riposte sont soumises à certaines exigences procédurales, dont la plupart sont modestes, mais l'une d'entre elles, qui a suscité une certaine controverse, est l'obligation qu'elles soient révocables ou réversibles. La question suivante a été soulevée dans le débat public: comment ces contre-mesures peuvent-elles être réversibles si les actifs sont saisis et réaffectés d'une manière ou d'une autre? Le Canada ne serait-il pas tenu, faute d'une meilleure expression, de restituer l'argent? Il y a deux réponses à cette question.

Tout d'abord, ce qu'exige la loi sur les contre-mesures, c'est que le manquement à l'obligation soit lui-même réversible, et non que toutes ses conséquences le soient. La meilleure façon de voir les choses est de considérer que le Canada peut simplement lever l'immunité sur les avoirs russes, puis la rétablir une fois que l'agression de la Russie aura pris fin. C'est comme éteindre un interrupteur, puis le rallumer. Une fois les contre-mesures levées, le Canada n'est pas tenu de restituer les fonds.

Second — and I think this will address one of Senator Woo’s concerns from earlier today — even if that option gives some discomfort, there are other options planned that would deal with it. When this war is over, Russia will owe massive damages and reparations to Ukraine for the damage it has done. That being so, Canada can hold the assets in escrow after seizing them and then redirect them to whatever entity is in charge of managing the payment of damages and reparations.

And I say “whatever entity” with the knowledge that Ukraine, in cooperation with the European Union, has created an International Claims Commission, along with a Register of Damage and a compensation fund. I got the up-to-date information about that effort in a LinkedIn post this morning by Iryna Mudra, who is the Deputy Head of the Office of the President of Ukraine. You can find that on her LinkedIn page.

So there will be a legal process by which the forfeited assets can be properly disposed of, and Canada can definitely participate in that.

I would conclude by noting that, as I have written elsewhere, due to the previous work of Senator Omidvar, Senator Dasko, the WRMC and the Trudeau government, Canada has been a leader in enacting laws that allow for the seizure and disposition of assets that are tainted by foreign illegality, corruption, human rights abuses and war profiteering. Bill S-214 is the next logical step that will allow Canada to continue this bold international leadership.

Thank you, and I look forward to your questions.

[*Translation*]

Preston Jordan Lim, Assistant Professor, Villanova University, Charles Widger School of Law, As an individual: Good morning, honourable senators. Good morning, ladies and gentlemen. Thank you for the opportunity to be here today and share my perspectives on the bill. To begin, I must say that I see Russia’s invasion of Ukraine in 2022 as a serious violation of international law. It is clear to me that the motivations behind this bill are noble.

[*English*]

That said, I do have at least two major sets of concerns around the legality and the policy wisdom of this bill. I’d like to start with a point on international law.

Ensuite — et je pense que cela répondra à l’une des préoccupations soulevées plus tôt dans la journée par le sénateur Woo —, même si cette option peut paraître quelque peu délicate, d’autres solutions sont prévues pour y remédier. Lorsque cette guerre sera terminée, la Russie devra verser à l’Ukraine des dommages-intérêts et des réparations colossales pour les préjudices qu’elle aura causés. Dans ces conditions, le Canada pourra placer ces avoirs sous séquestre après les avoir saisis, puis les transférer à l’entité chargée de gérer le paiement des dommages-intérêts et des réparations.

Et quand je dis « quelle que soit l’entité », je le dis en sachant que l’Ukraine, en collaboration avec l’Union européenne, a mis en place une Commission internationale des réclamations, ainsi qu’un registre des dommages et un fonds d’indemnisation. J’ai obtenu des renseignements à jour concernant cette initiative dans une publication LinkedIn publiée ce matin par Iryna Mudra, qui est la directrice adjointe du Bureau du président de l’Ukraine. Vous pouvez la retrouver sur sa page LinkedIn.

Il y aura donc une procédure judiciaire permettant de disposer de manière appropriée des biens confisqués, et le Canada pourra sans aucun doute y participer.

Je conclurai en soulignant que, comme je l’ai déjà écrit ailleurs, grâce aux travaux antérieurs de la sénatrice Omidvar, de la sénatrice Dasko, du WRMC et du gouvernement Trudeau, le Canada a joué un rôle de premier plan dans l’adoption de lois permettant la saisie et la cession d’avoirs entachés d’actes illégaux commis à l’étranger, de corruption, de violations des droits de la personne et de spéculation sur la guerre. Le projet de loi S-214 constitue la suite logique qui permettra au Canada de poursuivre ce type de leadership international audacieux.

Je vous remercie, et j’attends vos questions avec impatience.

[*Français*]

Preston Jordan Lim, professeur adjoint, Université Villanova, Faculté de droit Charles Widger, à titre personnel : Bonjours, honorables sénateurs et sénatrices. Bonjour, mesdames et messieurs. Merci de m’avoir donné l’occasion d’être ici aujourd’hui et de partager mes perspectives sur le projet de loi. Pour commencer, je dois dire que je vois l’invasion de l’Ukraine par la Russie en 2022 comme une violation grave du droit international. Il est clair pour moi que les motivations derrière ce projet de loi sont nobles.

[*Traduction*]

Cela dit, j’ai au moins deux grandes séries de réserves quant à la légalité et à la pertinence politique de ce projet de loi. Je voudrais commencer par aborder un point concernant le droit international.

What this bill does is make a creative and successful attempt to cure a domestic legal inconsistency. Under the State Immunity Act, Canadian courts cannot sit in judgment of foreign sovereigns, except in rare circumstances. The Special Economic Measures Act, as currently framed, arguably allows for Canadian courts to authorize the confiscation or seizure of foreign sovereign assets in circumstances that surpass those articulated in the State Immunity Act. So this bill clears that issue up by stating very clearly that the Governor-in-Council, the executive branch, will henceforth have the power to authorize directly the seizure and confiscation of those assets without the participation of the Canadian judiciary.

From my perspective, however, an issue remains under international law. The majority view, in my reading — not the unanimous view, but the majority view — is that the confiscation or seizure of foreign sovereign assets violates international law, more specifically because it violates bedrock principles around state sovereignty. These principles are given expression in conventional international law as well. Article 2(1) of the UN Charter speaks of the sovereign equality of states, for example.

Analogous measures might be legal. The freezing of Russian central bank assets can be justified under the countermeasures doctrine, but my position — and I'm happy to expand on it in the Q and A — is that the confiscation or seizure of foreign state assets cannot be justified under the countermeasures doctrine.

I'm going to move now briefly to the second point, the point on sound policy. There are reasons, senators, to be hesitant about moving too far ahead of the pack. When we look at the global context here, I can think of no country that has actually gone so far as to seize the principal that belongs to a foreign sovereign sitting in the host state's bank or jurisdiction.

In Europe — we've talked a lot about Europe today — France and Belgium, to take two examples, have come out very strongly against the confiscation of foreign sovereign assets, not only on the grounds of international law, but also because of the potential financial ramifications that might flow.

Of course, were a country to move against the assets of a foreign sovereign, you would see retaliation — in this case, Russian retaliation. There is also a risk of capital flight. Similar countries, non-democratic states like China, might look at their investment portfolios and come to the conclusion that they had better not invest in countries that have this kind of legislation on

Ce projet de loi constitue une tentative créative et fructueuse de remédier à une incohérence juridique nationale. En vertu de la Loi sur l'immunité des États, les tribunaux canadiens ne peuvent juger des entités souveraines étrangères, sauf dans de rares circonstances. La Loi sur les mesures économiques spéciales, dans sa formulation actuelle, permet sans doute aux tribunaux canadiens d'autoriser la confiscation ou la saisie d'actifs souverains étrangers dans des circonstances qui vont au-delà de celles énoncées dans la Loi sur l'immunité des États. Ce projet de loi clarifie donc cette question en stipulant très clairement que le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, aura désormais le pouvoir d'autoriser directement la saisie et la confiscation de ces actifs sans l'intervention du pouvoir judiciaire canadien.

De mon point de vue, toutefois, une question subsiste au regard du droit international. D'après ce que j'ai pu lire, l'opinion dominante — non pas l'opinion unanime, mais l'opinion dominante —, est que la confiscation ou la saisie d'actifs souverains étrangers constitue une violation du droit international, plus précisément parce qu'elle porte atteinte aux principes fondamentaux de la souveraineté des États. Ces principes trouvent également leur expression dans le droit international conventionnel. L'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations unies évoque, par exemple, l'égalité souveraine des États.

Des mesures similaires pourraient être légales. Le gel des avoirs de la Banque centrale russe peut se justifier au titre de la doctrine des contre-mesures, mais ma position — et je me ferai un plaisir de la développer lors de la séance de questions-réponses —, est que la confiscation ou la saisie d'avoirs d'un État étranger ne peut se justifier au titre de cette doctrine.

Je vais maintenant aborder brièvement le deuxième point, celui de la bonne conduite politique. Il y a des raisons, mesdames et messieurs les sénateurs, d'hésiter à prendre trop d'avance sur les autres. Si l'on examine le contexte mondial, je ne vois aucun pays qui soit allé jusqu'à saisir les fonds d'un État étranger déposés dans une banque ou relevant de la juridiction de l'État d'accueil.

En Europe — et nous avons beaucoup parlé de l'Europe aujourd'hui —, la France et la Belgique, pour ne citer que deux exemples, se sont fermement opposées à la confiscation des actifs souverains étrangers, non seulement au nom du droit international, mais aussi en raison des répercussions financières que cela pourrait entraîner.

Bien entendu, si un pays venait à s'en prendre aux avoirs d'un État étranger, cela entraînerait des représailles de la part de la Russie. Il existe également un risque de fuite des capitaux. Des pays similaires, des États non démocratiques comme la Chine, pourraient examiner leurs portefeuilles d'investissement et en conclure qu'il vaut mieux ne pas investir dans des pays où ce

their books. Do we have the kind of fiscal room to be driving out that kind of investment right now?

I'd like to demonstrate this point with what might sound like a far-fetched hypothetical, but if you can envision in your mind that the Secretary of State of the United States were to have the power to order or authorize the confiscation of Canadian state assets after a unilateral determination that Canada was in contravention of her international obligations, I would feel that almost everyone in this room would oppose such a measure. This is almost, with some amendments for the Canadian context, the power that this bill would grant to our executive branch.

I'll end here. I look forward to our exchanges in the Q and A.

[*Translation*]

Thank you all.

[*English*]

The Chair: Thank you very much, Professor Lim. Thank you to our witnesses for great and provocative opening statements.

It now falls to us to ask great and provocative questions.

Senator Woo: This is not that provocative, but I hope it's illuminating: I wonder if any of the professors can tell us if there's anything to be learned from the American seizure of Afghanistan's central bank assets. You said, Professor Lim, that there have not been any other examples. I wonder if this may be an example of an actual seizure.

As you know, the legality of that seizure is in question, and the courts have held up parts of the monies seized to be further decided. What can we learn from the American experience vis-à-vis Afghanistan? Maybe Professor Lim first and then the other witnesses.

Mr. Lim: Thank you, Senator Woo, for the question. I'd like to be clear here that when I was talking about the lack of movement when it comes to confiscation of foreign assets, I was speaking about the Russian-Ukrainian context, but it's a great question that you raised.

There are reasons why I think, in light of the Afghanistan context, even the United States has been very hesitant about moving forward with this kind of action in the Russian context. We talked about how it was under the Biden administration that Congress passed the REPO Act. President Biden and his cabinet

type de législation est en vigueur. Disposons-nous actuellement de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour nous permettre de repousser ce type d'investissements?

J'aimerais illustrer ce point à l'aide d'un scénario hypothétique qui peut sembler tiré par les cheveux, mais si vous imaginez un instant que le secrétaire d'État des États-Unis ait le pouvoir d'ordonner ou d'autoriser la confiscation d'actifs de l'État canadien après avoir unilatéralement déterminé que le Canada avait manqué à ses obligations internationales, je pense que presque tout le monde dans cette salle s'opposerait à une telle mesure. C'est presque, moyennant quelques adaptations au contexte canadien, le pouvoir que ce projet de loi conférerait à notre pouvoir exécutif.

Sur ce, je vais m'arrêter là. J'ai hâte de discuter avec vous lors de la séance de questions et réponses.

[*Français*]

Merci à tous et à toutes.

[*Traduction*]

Le président : Merci beaucoup, monsieur Lim. Je tiens également à remercier tous nos autres invités pour leurs excellentes déclarations liminaires, qui nous ont donné matière à réflexion.

C'est désormais à nous de poser des questions importantes, et qui donnent matière à réflexion.

Le sénateur Woo : Eh bien, ma prochaine question n'est pas très provocatrice, mais j'espère qu'elle sera éclairante : je me demande si l'un des professeurs pourrait nous dire s'il y a des enseignements à tirer de la saisie par les États-Unis des avoirs de la banque centrale afghane. Vous avez dit, monsieur Lim, qu'il n'y avait pas d'autres exemples. Je me demande si cela pourrait constituer un exemple concret de saisie.

Comme vous le savez, la légalité de ce type de disposition des biens d'un État étranger est contestée, et les tribunaux ont bloqué une partie des fonds saisis en attendant une décision définitive. Que pouvons-nous tirer de l'expérience américaine concernant l'Afghanistan? Je propose de commencer par M. Lim, puis de passer à nos autres invités.

M. Lim : Merci pour cette question, sénateur Woo. Je tiens à préciser ici que lorsque j'évoquais l'absence d'avancées en matière de confiscation des avoirs étrangers, je faisais référence au contexte russo-ukrainien, mais c'est une excellente question que vous soulevez.

Il y a des raisons pour lesquelles je pense que, compte tenu du contexte afghan, même les États-Unis se sont montrés très réticents à aller de l'avant avec ce type de mesure dans le contexte russe. Nous avons évoqué le fait que c'est sous l'administration Biden que le Congrès a adopté la loi

did not use that authority. President Trump has not used that authority. One of the reasons why they haven't used that authority is because of the international legal problems that flow from that usage.

The last thing I will say is that, in the American experience, we did see very harsh retaliation against American assets by the Russians. Several hours after the REPO Act was passed, the Russians moved against American private assets and seized upward of \$400 million worth of JPMorgan assets that were housed in that country.

There are good and practical financial and legal reasons as to why we haven't seen those moves here.

Mr. Currie: Professor Lim and I are both looking at what is quite a textured set of international law practice but not a lot of practice; there is not a great deal of state practice around the use of countermeasures in this context, precisely for the reason you identify: It's politically delicate, and states take immense care about what the impacts might be, both from a foreign policy point of view and from an economic point of view.

The American experience is what it is. If I'm not mistaken, the U.S. confiscated Iraqi sovereign assets, as well, and used them to contribute to what they called the rebuilding of Iraq.

There is a limited amount of state practice.

What I think is important is that every case will be decided on its merits. This approach puts Canada in line with the rule of law and with the international law structure that is set up to deal with manifest, flagrant violations of primary international law obligations like this one. So, the policy context has to have at its centre Russia's aggressive war against Ukraine, and the effects of Canada using this measure, in concert with similar actions taken by other countries, have to be considered in that context. We need to guard against what the implications of it might be, both predictable and unpredictable.

I will close by saying that, again, there is an effort for the assets to be disposed of in a way that is entirely consistent with the rule-of-law structure, which is to say a mechanism reimbursing Ukraine for the war. These assets can absolutely be purposed toward war reparations when it's over.

dite REPO. Le président Biden et son cabinet n'ont pas fait usage de ce pouvoir. Le président Trump n'a pas fait usage de ce pouvoir. L'une des raisons pour lesquelles ils n'ont pas fait usage de ce pouvoir tient aux problèmes juridiques internationaux qui découlent de son utilisation.

Pour conclure, je dirai simplement que, dans le cas des États-Unis, nous avons effectivement assisté à des représailles particulièrement sévères de la part des Russes à l'encontre d'actifs américains. Quelques heures après l'adoption de la loi REPO, les Russes ont pris des mesures contre des actifs privés américains et ont saisi pour plus de 400 millions de dollars d'actifs de JPMorgan qui se trouvaient sur leur territoire.

Il existe des motifs financiers et juridiques valables qui expliquent pourquoi de telles mesures n'ont pas été prises par le gouvernement canadien.

M. Currie : Le professeur Lim et moi-même nous penchons tous deux sur un ensemble de pratiques de droit international assez varié, mais peu abondant; il n'existe pas beaucoup de pratiques étatiques concernant le recours aux contre-mesures dans ce contexte, précisément pour la raison que vous soulevez : c'est un sujet politiquement délicat, et les États font preuve d'une extrême prudence quant aux répercussions que cela pourrait avoir, tant du point de vue de la politique étrangère que du point de vue économique.

C'est ainsi que se présente la réalité américaine. Si je ne me trompe pas, les États-Unis ont également confisqué des actifs souverains irakiens et les ont utilisés pour contribuer à ce qu'ils ont appelé la reconstruction de l'Irak.

En réalité, il existe peu de jurisprudence en la matière.

Ce qui me semble important, c'est que chaque cas soit tranché au fond. Cette approche permet au Canada de se conformer à l'État de droit et au cadre du droit international mis en place pour traiter les violations manifestes et flagrantes d'obligations fondamentales du droit international, comme celle-ci. Ainsi, le contexte politique doit être centré sur la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et les conséquences de l'application de cette mesure par le Canada, en coordination avec des actions similaires prises par d'autres pays, doivent être examinées dans ce contexte. Nous devons nous prémunir contre les implications que cela pourrait avoir, qu'elles soient prévisibles ou imprévisibles.

Je terminerai en réaffirmant que l'on s'efforce de céder ce type d'actifs d'une manière qui soit pleinement conforme au principe de l'État de droit, c'est-à-dire par l'entremise d'un mécanisme permettant de dédommager l'Ukraine pour la guerre. Ces actifs pourront tout à fait être affectés au paiement de réparations de guerre une fois le conflit terminé.

The Chair: Thank you, Professor Currie. We have gone over on that segment, but I do want to allow Dr. Braw to make a comment if she wishes to.

Ms. Braw: I will just add a practical consideration.

A good comparison is the “shadow fleet,” which, as we know, is a significant problem and one that generates a lot of revenue for the Russian state. Countries in whose waters shadow vessels sail are faced with a problem that is similar to this one in that they have to deal with rule violations and have the policy option of taking action in an assertive way that would involve a liberal interpretation of the law. If we look at the shadow fleet and Denmark, Denmark would have the option to board and detain a lot of shadow vessels because they all pass through Danish straits. Denmark hasn’t done so because it knows that if it were to board and detain shadow vessels, even though lawyers could find a way to justify those actions, that would expose Danish-flagged or -owned vessels sailing around the world to harm by Russia or friends of Russia, as well as ships carrying Danish cargo.

So, it really puts a law-abiding country like Canada or Denmark in a tricky situation. However, it’s worth remembering — and you mentioned the case of Afghanistan — that the size of the misbehaving country, as it were, really matters. You can take action against Afghanistan because Afghanistan is not likely to retaliate against you, globally, whereas Russia has that option.

The Chair: Thank you very much. That was an interesting exchange.

[*Translation*]

Senator Youance: I love the discussion. I very much appreciate the restorative justice aspect of Bill S-214, and each of the witnesses has spoken about the potential ethical consequences of this bill — whether it is easier to impose seizures on one country rather than another, for example. We also discussed the sensitivity of the issue.

My question is for Professor Lim. Of course, in the case of Ukraine and Russia, the existence of a broad international condemnation makes it easier to make decisions about the use of seized assets or the potential application of this bill. The Swiss experience has also shown that it is possible to act even in the absence of formal international convictions, particularly when the state structures of the countries of origin are failing or unable to act. I would cite the case of Haiti, where Switzerland took action.

Le président : Merci, monsieur Currie. Nous avons dépassé le temps imparti pour cette partie de la séance, mais je vais à présent céder la parole à Mme Braw si elle souhaite intervenir.

Mme Braw : J’ajouterai simplement une remarque d’ordre pratique.

On peut citer à titre de comparaison la fameuse « flotte fantôme » russe, qui, comme on le sait, constitue un problème majeur et génère d’importantes recettes pour l’État russe. Les pays dans les eaux desquels naviguent des navires fantômes sont confrontés à un problème similaire, en ce sens qu’ils doivent faire face à des violations des règles et qu’ils ont la possibilité politique d’agir de manière ferme, ce qui impliquerait une interprétation libérale de la loi. Si l’on considère la flotte fantôme et le Danemark, ce dernier aurait la possibilité d’arraisonner et de retenir de nombreux navires fantômes, lesquels transitent tous par les détroits danois. Le Danemark ne l’a pas fait, car il sait que s’il arraisonnait et immobilisait ces navires fantômes, même si des juristes pouvaient trouver un moyen de justifier ce type de mesures, cela exposerait les navires battant pavillon danois à travers le monde à des représailles de la part de la Russie ou de ses alliés, et même les navires transportant simplement des marchandises danoises.

Par conséquent, cela place un pays respectueux des lois comme le Canada ou le Danemark dans une situation délicate. Toutefois, il convient de rappeler — et vous avez évoqué le cas de l’Afghanistan — que la taille du pays en question, pour ainsi dire, a vraiment son importance. On peut prendre des mesures contre l’Afghanistan parce que ce pays n’est pas susceptible de riposter à l’échelle mondiale, alors que la Russie dispose de ce genre d’options.

Le président : Merci beaucoup, ce fut un échange très intéressant.

[*Français*]

La sénatrice Youance : J’adore la discussion. J’apprécie beaucoup l’aspect de justice réparatrice du projet de loi S-214, et chacun des témoins a parlé des conséquences éventuelles de ce projet de loi sur l’éthique — s’il est plus facile d’imposer des saisies sur un pays plutôt qu’un autre, par exemple. On a aussi parlé de la délicatesse de la question.

J’adresserai ma question au professeur Lim. Bien sûr, dans le cas de l’Ukraine et de la Russie, l’existence d’une large condamnation internationale facilite la prise de décision quant à l’utilisation de biens saisis ou à l’application éventuelle de ce projet de loi. L’expérience suisse a aussi montré qu’il est possible d’agir même en l’absence de condamnation étrangère formelle, notamment lorsque les structures étatiques des pays d’origine sont défaillantes ou incapables d’agir. Je mentionnerais le cas d’Haïti, où la Suisse a agi.

How does Bill S-214 address this specific challenge? To what extent can Canada reconcile restorative objectives with the rule of law when there is no international condemnation, or when that is simply not possible? I'd like to hear your thoughts on that. In such cases, is there a greater risk of retaliation than in the case of Ukraine and Russia?

Mr. Lim: Thank you for the question, senator.

[English]

When we look at the triggers for the underlying act, the Special Economic Measures Act, at least one of those triggers is tied to multilateral behaviour. I don't have the statute in front of me, but it says something along the lines of the idea that Canada can act when a multilateral organization of which Canada is a part is asking for sanctions.

That is the direction in which I think it's better to move: to tie Canada's sanctions mechanisms to true multilateral action, ideally to the UN or a more specific body, like the United Nations Security Council. However, I do have concerns that, given that the other three prongs allow for direct unilateral action, you could see, in practice, fairly large discrepancies in the kinds of actors against which the Canadian executive branch would act.

Of course, it is possible that the Canadian government would act against Russia, but there are questions around whether Canada would act against countries that have drawn the ire of the Global South but that haven't necessarily drawn the ire of the G7. Perhaps I will stop there.

[Translation]

Senator Gerba: Thank you to our witnesses. I'm going to come back to the issue of the balance among the three branches of government.

Critics of this bill argue that Bill S-214 would grant significant powers to the executive without true parliamentary or judicial oversight. In your opinion — and this question is for all our witnesses — is it justified to think that passing this bill would risk upsetting the balance of the three branches?

[English]

The Chair: I will allow short interventions from all three witnesses, starting with Professor Lim.

Mr. Lim: I will keep this very short.

Comment le projet de loi S-214 répond-il à ce défi précis? Dans quelle mesure le Canada peut-il concilier l'exigence réparatrice avec l'État de droit quand il n'y a pas de condamnation internationale, ou quand ce n'est pas possible, tout simplement? Je voudrais vous entendre là-dessus : dans ce cas, est-ce qu'il y a un plus grand risque de représailles que dans le cas de l'Ukraine et de la Russie?

M. Lim : Merci pour la question, madame la sénatrice.

[Traduction]

Si l'on examine les conditions de déclenchement prévues par la Loi sur les mesures économiques spéciales, on constate qu'au moins l'une d'entre elles est liée au comportement multilatéral. Je n'ai pas le texte de loi sous les yeux, mais il stipule en substance que le Canada peut agir lorsqu'une organisation multilatérale dont il fait partie demande l'application de sanctions.

C'est, selon moi, la voie qu'il vaut mieux suivre : lier les mécanismes de sanctions du Canada à une véritable action multilatérale, idéalement au sein de l'ONU ou d'une instance plus spécifique, comme le Conseil de sécurité des Nations unies. Je crains toutefois que, étant donné que les trois autres volets permettent une action unilatérale directe, on puisse observer, dans la pratique, des divergences assez importantes quant aux types d'acteurs contre lesquels le pouvoir exécutif canadien pourrait intervenir.

Bien entendu, il est possible que le gouvernement canadien prenne des mesures contre la Russie, mais on peut se demander s'il ferait de même à l'égard de pays qui ont suscité la colère des pays du Sud, mais qui n'ont pas nécessairement attiré les foudres d'un pays membre du G7. Je vais m'arrêter là pour l'instant.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins. Je vais revenir sur la question de l'équilibre entre les trois pouvoirs.

Ceux qui critiquent ce projet de loi avancent que le projet de loi S-214 accorderait d'importants pouvoirs à la branche exécutive, sans véritable contrôle parlementaire ou judiciaire. Selon vous, est-ce justifié de penser que l'adoption de ce projet de loi — et cela s'adresse à tous nos témoins — risquerait de perturber l'équilibre des trois pouvoirs?

[Traduction]

Le président : Je vais céder la parole brièvement à nos trois invités, en commençant par le professeur Lim.

M. Lim : D'accord, je vais tâcher d'être bref.

There needs to be more parliamentary oversight baked into SEMA. As a good idea of that, I look back at one of the recommendations in the 2023 report this committee came to, which was that there ought to be regular review by the foreign affairs committees of both houses of Parliament on the operation of SEMA. This is a very large power that is granted to the executive branch. Parliament must continue its close scrutiny of that power.

The Chair: Thank you, and thanks for the commercial for the report from this committee. It is much appreciated.

Ms. Braw: I will be brief, since Professor Currie may have more to say about it.

It is undeniable that a bill like this could be abused by a government that may have a very liberal interpretation of what should be seized, and that really demonstrates the importance of having that scrutiny. Obviously, nobody would think at the moment that the current Canadian government would avail itself liberally of the powers within this proposed legislation, but one needs to have that oversight in case a government of the future were to avail itself liberally of the powers within it. Thank you.

Mr. Currie: Thank you. I would say that what this bill does is add what is, in essence, a really small tool to an existing tool box. Now, the implications of using this tool might, in a given situation, be very large. But otherwise, this is just a cog in the normal machinery of how Canada administers sanctions.

I don't know if that has been viewed as necessarily inadequate from a democratic-oversight point of view, but I haven't noticed this body or the House of Commons shy away from criticizing the government when it makes sanction-based measures either. I don't disagree with what Professor Lim proposes. I think Canadian democracy is pretty robust.

The Chair: Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Hébert: Thank you to our witnesses. I will follow up on the questions raised by my colleagues. Professor Braw, I understand that we are indeed examining this bill in the current context, with what we know about the international situation and the Canadian government. You are right that all of this can change at any time. I'm not a lawyer, but I've taken a few short law courses, in which I learned that the legislator does not speak without intent.

À mon avis, il faut accroître la surveillance parlementaire sur la Loi sur les mesures économiques spéciales. À titre d'exemple, je me réfère à l'une des recommandations formulées dans le rapport de 2023 du comité, selon laquelle les comités des affaires étrangères des deux chambres du Parlement devraient procéder à un examen régulier du fonctionnement de la Loi sur les mesures économiques spéciales. Il s'agit là d'un pouvoir très étendu conféré à l'exécutif. Bref, le Parlement doit continuer à exercer une surveillance rigoureuse par rapport à ce type de lois.

Le président : Merci, et je tiens d'ailleurs à vous remercier d'avoir fait la promotion de ce rapport présenté par le comité. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Mme Braw : Puisque M. Currie pourrait en avoir plus à dire, je vais être brève.

Un gouvernement qui adopterait une interprétation très libérale de ce qui peut être saisi aurait indéniablement la possibilité d'abuser d'une mesure législative comme celle-ci, ce qui témoigne fondamentalement de l'importance du droit de regard. De toute évidence, personne ne pense que l'actuel gouvernement du Canada se servirait outre mesure des pouvoirs prévus dans le projet de loi, mais il faut néanmoins un contrôle dans l'éventualité où un futur gouvernement chercherait à le faire. Merci.

M. Currie : Je vous remercie. Je dirais pour ma part que, au fond, le projet de loi ajoute un tout petit outil dans un coffre existant. Cela dit, les implications de l'utilisation de cet outil pourraient, dans certaines circonstances, être considérables, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un simple rouage dans la mécanique d'administration des sanctions standard du Canada.

Je ne sais pas si c'est considéré comme forcément inadéquat sur le plan du contrôle démocratique, mais je n'ai jamais vu non plus cet organe-ci ou la Chambre des communes hésiter à critiquer le gouvernement lorsqu'il décide d'imposer des sanctions. Je ne suis pas en désaccord sur ce que M. Lim propose. J'estime que la démocratie canadienne est plutôt solide.

Le président : Merci beaucoup.

[*Français*]

La sénatrice Hébert : Merci à nos témoins. Je vais continuer dans la foulée des questions que mes collègues ont abordées. Professeure Braw, je comprends qu'effectivement, on examine ce projet de loi dans le contexte actuel, avec ce que l'on connaît de la situation internationale et du gouvernement canadien. Vous avez raison de dire que tout cela peut changer à n'importe quel moment. Je ne suis pas juriste, mais j'ai fait quelques petits cours de droit dans lesquels j'ai appris que le législateur ne parlait jamais pour ne rien dire.

In this case, the legislator remained silent, so what does that mean? In other words, such a power was not conferred in the original bill, nor in the amendments that were subsequently made. Do you think there is a reason for that? My question is for all three of our witnesses.

[English]

Mr. Currie: Thank you for the question. As far as I know, the original legislative package was designed to expand the range of sanctions that were available to the federal government in order to address an array of things, including human rights abuses and corrupt conduct on the part of foreign governments and foreign third actors. It may not have been in active anticipation before that sovereign assets would be targeted.

The only other thing I would add is that there is some lack of clarity in international law about whether immunity over assets actually extends to the entire government of a foreign state or just to its courts. I think there may have been an assessment that the initial legislation was inadequate in that way. I'm not certain it was, to tell you the truth, but I think what this bill does is create a belt-and-braces effect where we can be confident that Canada is acting in a legal manner.

Ms. Braw: Thank you. I'm happy to sit this one out, since I don't have specific knowledge as to why those changes were enacted.

The Chair: Thank you.

Mr. Lim: I largely agree with Professor Currie's assessment. What I would add — and we might differ on this point — is I view the effect of this legislative bill as placing the Canadian government's seizure powers on a much firmer statutory footing. For that reason, I view this change as perhaps a little more dramatic than some of my colleagues do.

The Chair: Thank you.

Senator Ravalia: Thank you to all of our witnesses. I was just wondering, given the €90-billion loan through Euroclear to Ukraine — it has been studied; there have been lots of implications as well as concerns about fiscal, legal and other opportunities for Russia to retaliate — do you see any relationship between that moving forward and this bill being strengthened because of what happened there?

Mr. Lim: I'll say two things in response, senator. First off, the allied context matters a great deal. Part of why the Senate is considering this bill is that Canada wants to be supportive of our closest allies and also, in some sense, wants to lead the charge a little bit.

Dans ce cas-ci, le législateur n'a pas parlé; alors, qu'est-ce que cela veut dire? Autrement dit, un tel pouvoir n'a pas été conféré dans le projet de loi original ni dans les amendements qui lui ont été apportés par la suite. Pensez-vous qu'il y a une raison à cela? Ma question s'adresse à nos trois témoins.

[Traduction]

M. Currie : Je vous remercie de la question. À ce que je sache, la loi initiale a été conçue pour élargir l'éventail des sanctions que le gouvernement fédéral peut imposer face à toutes sortes d'enjeux, y compris les violations des droits de la personne ou la corruption de gouvernements étrangers ou de tiers étrangers, sans pour autant qu'on se soit expressément attendu à devoir cibler des actifs souverains étrangers.

Tout ce que j'ajouterais, c'est que le droit international manque de précision à savoir si l'immunité à l'égard des actifs s'applique également à l'ensemble du gouvernement d'un État étranger ou uniquement à ses tribunaux. Il est possible qu'on ait déterminé que la loi initiale laisse à désirer à ce chapitre. Je ne suis pas convaincu que c'est le cas, à vrai dire, mais je crois qu'avec le projet de loi, ce sera la ceinture et les bretelles : on aura l'assurance que le Canada agit en toute légalité.

Mme Braw : Je vous remercie. Je me permets de passer mon tour, car je ne sais rien de précis sur les raisons qui ont motivé les changements.

Le président : Merci.

M. Lim : Je partage essentiellement l'analyse de M. Currie. J'ajouterais cependant que — et sur ce point, nos avis divergent sans doute — selon moi, le projet de loi stabiliserait sensiblement l'assise juridique des pouvoirs de saisie du gouvernement du Canada. Pour cette raison, les changements m'apparaissent potentiellement un peu plus lourds de conséquences qu'à mes collègues.

Le président : Merci.

Le sénateur Ravalia : Je remercie tous les témoins. Je m'interroge sur le prêt de 90 milliards d'euros accordé à l'Ukraine au moyen d'Euro-clear. Le sujet a été étudié. Les répercussions ont été vastes, et il y a des réserves à la perspective que la Russie réplique, notamment par les voies fiscale ou juridique. Selon vous, y a-t-il un lien entre le projet de loi, qui vise à resserrer la loi, et ce qui s'est passé là-bas?

M. Lim : J'ai deux choses à dire pour vous répondre, monsieur le sénateur. Primo, la conjoncture pour les alliés fait toute la différence. Si le Sénat envisage d'adopter cette mesure législative, c'est entre autres parce que le Canada veut apporter son appui à ses alliés les plus proches et, dans une certaine mesure, montrer un petit peu l'exemple.

I will say, though, that the point about allied context cuts both ways. Again, I'll return to my original position: While we have seen a variety of measures advanced by allies, we haven't seen our closest allies actually seize the principal of foreign public assets that are held in those host states. In that respect, if the Canadian government were to actually authorize that kind of move, that would be moving well ahead of the pack.

Senator Ravalia: So a loan versus seizure is an important context?

Mr. Lim: I think it's a very important differentiation. It's completely legal, in my view, under the countermeasures doctrine to freeze Russian assets, as this country has done.

Another measure to get on the table, senator, that, in my view, is completely fine is to take the taxation proceeds that flow from the profits generated by immobilized foreign assets and to give those taxation proceeds to the Ukrainians. But to actually move against the principal itself, I view that as problematic from an international legal perspective.

Mr. Currie: I agree with everything Professor Lim said right up to that last point. That's where we're going to have a friendly disagreement. I don't think it's unlawful for the assets to be actually confiscated and repurposed. You have government legal advisors coming this afternoon. They may be able to help you with that as well. But the collective context is absolutely central. I think what we have seen is the evolution of political will towards this package of measures.

Yes, this one would put Canada out front. In my view, that's where Canada belongs. Pragmatics must give way to the moral case at some point. Canada has led already in this space, so why should it not continue?

The Chair: Ms. Braw, did you wish to comment to break the tie?

Ms. Braw: Or to even out the difference. Senator, if I understood your question correctly, it was whether this proposed legislation in Canada is the next step following what the European Union has been doing or has been planning and finally managed to execute, thanks to the election victory of Péter Magyar in Hungary: this loan to Ukraine.

If one looks at it that way, a loan is a powerful measure. Asset seizure is an even more powerful measure. If one follows that logic, the next step should be even more dramatic. I don't think the two are connected. They don't seem to me to be connected temporally or in some sort of logical causation.

Par contre, cette question de conjoncture va dans les deux sens. J'en reviens ainsi à mon argument initial : nos alliés ont adopté toutes sortes de mesures, certes, mais lorsque des actifs publics étrangers sont détenus sur le territoire de nos plus proches alliés, ceux-ci n'en ont jamais saisi le capital. Dans ce contexte, si le gouvernement du Canada autorisait une telle chose, ce serait une première, et de loin.

Le sénateur Ravalia : Donc, le fait d'opter pour la saisie plutôt qu'un prêt change la donne?

M. Lim : Je pense que la distinction entre les deux est tout à fait déterminante. Pour moi, il est tout à fait légal, selon la doctrine des contre-mesures, de geler les actifs russes, comme l'a déjà fait notre pays.

Une autre mesure envisageable sans aucun problème, monsieur le sénateur, consiste à mon avis à prendre les recettes fiscales qui découlent des profits générés par les biens étrangers immobilisés pour les donner aux Ukrainiens. Cependant, s'en prendre directement au capital en tant que tel me semble douteux sur le plan du droit international.

M. Currie : J'approuve tout ce que M. Lim vient de dire, sauf à la toute fin. Sur ce point, je suis amicalement en désaccord. Je ne pense pas qu'il soit illégal de carrément confisquer les actifs et de les affecter à d'autres fins. Il y a des conseillers juridiques du gouvernement qui viendront témoigner cet après-midi. Ils pourront sans doute vous éclairer eux aussi à ce sujet. Quoi qu'il en soit, la conjoncture collective est absolument fondamentale. Je pense que nous sommes témoins d'une évolution de la volonté politique vers le train de mesures en question.

Oui, le Canada serait alors un pionnier. Selon moi, c'est là le rôle qui lui revient. Il vient un moment où le pragmatisme doit céder le pas à l'argument moral. Le Canada fait déjà figure de visionnaire dans le même domaine, alors pourquoi ne pas continuer?

Le président : Voulez-vous intervenir afin de les départager, madame Braw?

Mme Braw : Je dirais plutôt pour atténuer la divergence. Si j'ai bien compris votre question, monsieur le sénateur, il s'agit de savoir si le projet de loi du Canada constitue la prochaine étape par rapport à ce que l'Union européenne est en train de faire ou de ce qu'elle prévoyait de faire et qu'elle peut enfin mettre à exécution, grâce à la victoire électorale de Péter Magyar en Hongrie, c'est-à-dire accorder un prêt à l'Ukraine.

Quand on considère les choses sous un certain angle, un prêt, c'est une mesure lourde de sens. La saisie d'actifs, c'est une mesure encore plus lourde de sens. Si on suit cette logique, la prochaine étape devrait être encore plus percutante. Je ne pense pas qu'il y ait de lien entre les deux. À mes yeux, il n'y a pas de lien, qu'il soit temporel ou causal.

But what is interesting is that so many countries and the European Union are trying to think creatively about how to get money to Ukraine. So the tide has shifted, I think, quite significantly. It used to be that we were passive in thinking about money to Ukraine and support for Ukraine. Some things were permitted and possible; other things were not. Now we're seeing more creativity.

Perhaps, if I can break the tie, this is an opportunity for Canada to maybe get ahead of the European Union, but maybe not in quite the way that this bill proposes, but something that is perhaps a bit more creative than the European loan to Ukraine.

Senator Woo: What I'm picking up from this discussion, *grosso modo*, is the thing that Mark Carney said at Davos — the Thucydides comment about the strong doing what they can, and the weak suffering what they must. We will sanction — and powerful countries will sanction — countries that are weak because they can. Weak countries don't have the ability to retaliate. This was our understanding for many years, certainly up to maybe the beginning of the new century.

I'm wondering if our experts can give some perspective on how the world may be changing in its understanding of sanctions. Another word for sanction, of course, is "economic coercion." What we have today is not a world where only the strong can sanction the weak. There are other players in the system that can retaliate and can impose countermeasures, if you will.

Then, we have the understanding now that the use of countermeasures, which are the flip side of the sanctions in the first place, is easily weaponized and may not produce the sort of moral outcomes that we assume it might. Do you think there is a change in global thinking around sanctions? If so, how should we adjust our own posture on sanctions? Right now, our view seems to be "Let's be the world champion on sanctions. Let's keep refining those tools."

Professor Braw, maybe you could start because you contributed to our previous study and you had some things to say about sanctions in general.

Ms. Braw: Thank you for the question, senator. Yes, sanctions are the favourite tool of Western governments because, as leading economies and users of legal instruments, we have at our disposal an instrument that is strong and doesn't violate any rules and also doesn't involve any activities that could trigger retaliation. It is obvious why sanctions are so popular.

They have worked in the past because we, as Western countries, have been the engine of the global economy. That is no longer the case, so when the West imposed sanctions on

Ce qui m'interpelle, c'est qu'il y a énormément de pays, plus l'Union européenne, qui cherchent des moyens créatifs de fournir des fonds à l'Ukraine. Le vent a considérablement tourné. Auparavant, la question des fonds pour l'Ukraine et l'aide à l'Ukraine était envisagée de manière passive. Certaines choses étaient permises et possibles, alors que d'autres ne l'étaient pas. Maintenant, il y a davantage de créativité.

Pour ce qui est du départage, je dirais que c'est probablement l'occasion pour le Canada de prendre les devants par rapport à l'Union européenne, quoique pas tout à fait de la manière dont le projet de loi propose de le faire. Il s'agirait de faire quelque chose d'un peu plus créatif que le prêt européen à l'Ukraine.

Le sénateur Woo : Cette discussion me rappelle *grosso modo* quelque chose que Mark Carney a dit à Davos, lorsqu'il a évoqué Thucydide en disant que les forts agissent selon leur volonté, alors que les faibles doivent en souffrir les conséquences. À l'instar des pays puissants, on sanctionne des pays qui sont faibles parce qu'on a la volonté de le faire. Les pays faibles sont inaptes à répliquer. C'est ainsi qu'on a longtemps conçu les choses, en tout cas jusqu'au début du nouveau siècle.

Je me demande si les experts qui sont ici peuvent nous donner une idée de l'évolution de la conception que le monde se fait des sanctions. Les sanctions, c'est évidemment synonyme de « coercition économique ». Or, dans le monde actuel, il n'y a pas que les forts qui peuvent sanctionner les faibles. D'autres acteurs peuvent répliquer en imposant des contre-mesures, pour ainsi dire.

Par ailleurs, nous savons maintenant qu'il est facile d'instrumentaliser le recours aux contre-mesures, qui constituent d'ailleurs l'envers de la médaille des sanctions, sans que cela produise nécessairement les résultats moraux qu'on penserait. Estimez-vous qu'il y a un changement de mentalité dans le monde relativement aux sanctions? Si c'est le cas, comment faudrait-il adapter notre position sur les sanctions? Actuellement, on dirait que nous voulons être les champions du monde en matière de sanction et qu'il faut donc continuellement perfectionner nos outils.

J'aimerais commencer par vous, madame Braw, puisque vous avez pris part à notre étude précédente et que vous aviez des choses à dire sur les sanctions en général.

Mme Braw : Je vous remercie de la question, monsieur le sénateur. Les sanctions sont l'outil préféré des gouvernements de l'Occident, c'est vrai, car en tant qu'économies dominantes et qu'utilisateurs d'instruments juridiques, ceux-ci disposent d'un instrument solide qui ne déroge à aucune règle et qui de surcroît n'implique aucune activité susceptible de se traduire par des représailles. Ce n'est pas pour rien que les sanctions ont la cote.

Si les sanctions fonctionnaient jusqu'ici, c'est parce que les pays occidentaux faisaient tourner l'économie mondiale. Or, ce n'est plus le cas, alors lorsque l'Occident a sanctionné la Russie,

Russia, I think we all remember, Russia then shifted a lot of its trade, including its oil exports, to countries that had not sanctioned it, and it has been able to operate virtually uninterrupted ever since. I think this is a reality that we have to bear in mind when considering sanctions. The reality is that sanctions are not as effective as they were in the past.

If we overuse sanctions, that will lead countries to trade more amongst themselves and less with us. That's a very uncomfortable situation to be in because we consider ourselves the upholders of the international rules-based order and we have had that economic might that has allowed us to use sanctions to shore up the order to impose punishment on those countries that have misbehaved.

Another second-order effect I would flag is that the more the United States, in particular, uses sanctions — which it obviously does on the basis that the U.S. dollar is the currency of choice in international commerce — the more it opens the door and incentivizes countries and commercial entities, so companies, to trade in other currencies, especially Chinese currency. That is surely not a development that is to be saluted by Western countries, but that is the direction in which we are heading, and we are already seeing it, for example, with Iran. Thank you.

The Chair: Thank you very much. We have gone over time there.

[*Translation*]

Senator Younce: I have one question. The discussion is really interesting, because it shows us different aspects of the bill from what we had seen when we arrived this morning.

This bill promotes reparations, concrete reconstruction and accountability of actors. How should Canada view its own responsibility in a situation where the reconstruction component is included, but the funds are misused?

More specifically, are there other guardrails? We discussed parliamentary oversight, but what institutional guardrails and accountability mechanisms should be considered in this bill so that Canada does not lose its credibility in the application of sanctions?

The Chair: Who is the question for? Professor Lim?

et je pense que nous nous en souvenons tous, la Russie a recadré une bonne partie de ses échanges commerciaux, y compris ses exportations de pétrole, vers des pays qui ne l'avaient pas sanctionnée, ce qui lui a permis de continuer ses activités pratiquement sans interruption depuis. Je pense que lorsqu'on envisage d'imposer des sanctions, il faut garder une réalité à l'esprit : elles ne sont plus aussi efficaces qu'elles l'ont déjà été.

À trop y recourir, on incitera des pays à concentrer leurs échanges commerciaux entre eux tout en les restreignant avec nous. Ce serait très gênant, puisque nous nous considérons comme les champions de l'ordre international fondé sur des règles et que notre puissance économique nous permettait jusqu'ici de miser sur les sanctions pour faire respecter l'ordre en punissant les pays qui s'en écartaient.

Je relève par ailleurs un autre effet, secondaire: plus les États-Unis, en particulier, imposent des sanctions — ce qu'ils font de toute évidence au motif que leur dollar constitue la devise privilégiée pour le commerce international —, plus ils incitent les pays et les entités commerciales, donc les entreprises, à recourir à d'autres devises pour leurs échanges, en particulier celle de la Chine. Pour les pays de l'Occident, il n'y a vraiment pas de quoi se réjouir, mais il n'en reste pas moins que c'est ce qui se profile; c'est d'ailleurs déjà la réalité pour l'Iran, par exemple. Merci.

Le président : Merci beaucoup. Nous avons dépassé le temps imparti.

[*Français*]

La sénatrice Younce : J'ai une question. La discussion est vraiment intéressante, parce qu'elle nous fait voir des aspects différents du projet de loi par rapport à ce que nous avons vu quand nous sommes arrivés ce matin.

Ce projet de loi favorise des réparations, une reconstruction concrète et une responsabilisation des acteurs. Comment le Canada devrait-il envisager sa propre responsabilité, dans l'éventualité où le tout comprend le dernier aspect de reconstruction, mais où les fonds seraient mal utilisés?

Plus précisément, y a-t-il d'autres garde-fous? On a parlé d'une vérification parlementaire, mais quels seraient les garde-fous institutionnels et les mécanismes de reddition de comptes que l'on devrait considérer dans ce projet de loi, pour que le Canada ne perde pas sa crédibilité dans le cadre de l'application de sanctions?

Le président : À qui s'adresse la question? Au professeur Lim?

Senator Youance: Yes, or Professor Currie.

[English]

Mr. Currie: I think that is a down-the-road policy question, to an extent, for the government because what this bill does is put another tool in the tool box that allows for the accomplishment of foreign policy goals.

To be clear, this is not a sanction. It comes from within our sanctions framework, but this is Canada accessing a very specific limited rule of international law that has got checks and balances contained within it. We want to be wise in how any seized assets are administered or distributed. Again, I will return to what seems to be the best idea, which is that Canada should use these assets, if they are seized, to contribute to reparations payable by Russia to Ukraine. I think we take our eye off that ball to our peril, as our friends in Norway, Latvia, Lithuania and Poland would be sure to say.

The Chair: Thank you very much. One more last question, and it goes to the sponsor of the bill, Senator Dasko.

Senator Dasko: My question is for Professor Currie. You said Canada has led in this space. Would you say that if we go forward with Bill S-214, we will continue to show leadership and, at the same time, we will do so with very little risk, very little downside? You can say yes or no.

Mr. Currie: I would say yes, senator. This would allow Canada to continue this pattern of leadership that we have shown.

Frankly, the world has caught up with us as we have taken this path. As we discussed earlier, this swirling policy conversation among our closest allies is moving in exactly the direction in which Canada has led thus far. I think we need to be careful. We need to be smart about this as a foreign policy objective, which is another thing our Prime Minister said in Davos, but the moral case is so compelling in this situation that a rules-based legal order that has this rule in it is accessible by Canada. Why would we not use it?

The Chair: Thank you very much.

Elisabeth Braw, Preston Jordan Lim and Robert Currie, on behalf of the committee, thank you for bringing your expertise forward in your statements and your answers to our questions. It's deeply appreciated.

La sénatrice Youance : Oui, ou au professeur Currie.

[Traduction]

M. Currie : Je pense que pour le gouvernement, ce n'est pas un enjeu stratégique à court terme, car le projet de loi ne fera qu'ajouter une corde de plus à son arc afin de concrétiser ses objectifs en matière de politique étrangère.

Je n'irai pas par quatre chemins : ce n'est pas une sanction. C'est quelque chose qui découle de notre cadre de sanction, sauf qu'il s'agit pour le Canada de recourir, selon des balises restreintes, à une règle très précise de droit international, une règle qui prévoit des poids et des contrepoids. Le discernement s'impose dans l'administration ou la distribution des actifs saisis. J'en reviens à ce qui me semble être la meilleure idée, c'est-à-dire que le Canada traite tout actif saisi comme une partie des réparations de la Russie envers l'Ukraine. Comme ne manqueraient pas de nous le dire nos amis de la Norvège, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, perdre cet élément de vue, c'est à nos risques et périls.

Le président : Merci beaucoup. Je laisse une dernière question à la marraine du projet de loi, la sénatrice Dasko.

La sénatrice Dasko : Ma question s'adresse à monsieur Currie. Vous avez dit que le Canada est un visionnaire dans le domaine. Diriez-vous que, si nous adoptons le projet de loi S-214, le Canada continuerait à montrer l'exemple, et qu'il n'y aurait à peu près aucun risque, à peu près aucun côté négatif? Vous pouvez répondre par oui ou par non.

M. Currie : Je dirais oui, madame la sénatrice. Ce serait un moyen pour le Canada de continuer à montrer l'exemple.

À vrai dire, le monde nous rattrape déjà. Comme on l'a dit tout à l'heure, les discussions stratégiques entre nos alliés les plus proches évoluent exactement dans la direction qu'a adoptée le Canada jusqu'ici. Je pense qu'il faut faire preuve de doigté. C'est un objectif de politique étrangère qui requiert une approche judicieuse. C'est aussi quelque chose que le premier ministre a dit à Davos. Un impératif moral s'impose. Il existe une règle dans l'ordre juridique régi par la primauté du droit, alors pourquoi ne pas y recourir?

Le président : Merci beaucoup.

Elisabeth Braw, Preston Jordan Lim et Robert Currie, au nom des membres du comité, je vous remercie de nous avoir fait bénéficier de votre expertise dans vos déclarations ainsi que dans vos réponses à nos questions. Nous vous en sommes profondément reconnaissants.

Colleagues, we will continue our study of Bill S-214 next week.

(The committee adjourned.)

Chers collègues, nous poursuivrons l'étude du projet de loi S-214 la semaine prochaine.

(La séance est levée.)
